



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU

z dnia 19 maja 2021 r.*

Pomoc państwa – Portugalski rynek transportu lotniczego – Pomoc przyznana przez Portugalię na rzecz TAP z tytułu pandemii COVID-19 – Pożyczka państwowa – Decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń – Punkt 22 wytycznych dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji – Spółka należąca do grupy – Szczególne trudności, które nie wynikają z arbitralnej alokacji kosztów w ramach grupy – Trudności zbyt poważne, aby mogły zostać przewyżczone przez samą grupę – Obowiązek uzasadnienia – Utrzymanie w mocy skutków decyzji

W sprawie T-465/20

Ryanair DAC, z siedzibą w Swords (Irlandia), którą reprezentowali adwokaci E. Vahida, F.-C. Lapr votte, S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis i V. Blanc,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali L. Flynn, V. Bottka i S. No , w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Republikę Francuską, którą reprezentowali P. Dodeller i E. de Moustier, w charakterze pełnomocników,

przez

Rzeczpospolitą Polską, którą reprezentował B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,

oraz przez

Republikę Portugalską, którą reprezentowali L. Inez Fernandes, P. Barros da Costa i S. Jaulino, w charakterze pełnomocników, których wspierał adwokat N. Mimoso Ruiz,

interwencji,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2020) 3989 final z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57369 (2020/N) – COVID-19 – Portugalia – Pomoc przyznana na rzecz TAP,

* Język postępowania: angielski.

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym),

w składzie: M. van der Woude, prezes, A. Kornezov, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk i G. Hesse (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: P. Cullen, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 grudnia 2020 r.,
wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

- 1 W dniu 9 czerwca 2020 r. Republika Portugalska zgłosiła Komisji Europejskiej środek pomocy w postaci albo pożyczki państwowej, albo połączenia takiej pożyczki i gwarancji państwa w maksymalnej wysokości 1,2 mld EUR (zwany dalej „rozpatrywanym środkiem”), przeznaczony dla Transportes Aéreos Portugueses SGPS SA (zwanego dalej „beneficjentem”), zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE.
- 2 Celem rozpatrywanego środka jest utrzymanie działalności beneficjenta będącego spółką dominującą i akcjonariuszem w 100% spółki Transportes Aéreos Portugueses SA (zwanej dalej „TAP Air Portugal”) przez okres sześciu miesięcy od lipca 2020 r. do grudnia 2020 r. W dniu wydania zaskarżonej decyzji połowa akcji beneficjenta należała do spółki Participações Públicas SGPS SA (zwanej dalej „Parpública”), która zarządzała udziałami państwa portugalskiego. Atlantic Gateway SGPS Lda (zwany dalej „AGW”) posiadał 45% akcji beneficjenta, a 5% akcji znajdowało się w posiadaniu innych akcjonariuszy. Rozpatrywany środek dotyczy umowy pożyczki zawartej w szczególności między Republiką Portugalską jako pożyczkodawcą, TAP Air Portugal jako kredytobiorcą i beneficjentem jako poręczycielem. AGW i Parpública mogą również uczestniczyć w umowie pożyczki w charakterze akcjonariuszy beneficjenta.
- 3 W dniu 10 czerwca 2020 r. Komisja wydała decyzję C(2020) 3989 final w sprawie pomocy państwa SA.57369 (2020/N) – COVID-19 – Portugalia – Pomoc przyznana na rzecz TAP (zwana dalej „zaskarżoną decyzją”), w której stwierdziwszy, że rozpatrywany środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, Komisja oceniła jego zgodność z rynkiem wewnętrznym w szczególności w świetle art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE i swoich wytycznych dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz.U. 2014, C 249, s. 1, zwanych dalej „wytycznymi”). Komisja uznała rozpatrywany środek za zgodny z rynkiem wewnętrznym.

Postępowanie i żądania stron

- 4 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 22 lipca 2020 r. skarżąca, Ryanair DAC, wniosła niniejszą skargę.
- 5 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w tym samym dniu, skarżąca wniosła o rozpoznanie skargi przez Sąd w trybie przyspieszonym na podstawie art. 151 i 152 regulaminu postępowania przed Sądem. Postanowieniem z dnia 11 sierpnia 2020 r. Sąd (dziesiąta izba) przychylił się do wniosku o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym.

- 6 W dniu 26 sierpnia 2020 r. Komisja złożyła w sekretariacie Sądu odpowiedź na skargę.
- 7 Na podstawie art. 106 § 2 regulaminu postępowania skarżąca złożyła w dniu 31 sierpnia 2020 r. uzasadniony wniosek o przeprowadzenie rozprawy.
- 8 Na wniosek dziesiątej izby Sąd – na podstawie art. 28 regulaminu postępowania – postanowił przekazać sprawę składowi powiększonemu.
- 9 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu odpowiednio w dniach 17 września, 21 i 22 października 2020 r. Republika Portugalska, Republika Francuska i Rzeczpospolita Polska wniosły o dopuszczenie ich do niniejszego postępowania w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji. Postanowieniami z dnia 1 października 2020 r. i 3 listopada 2020 r. prezes dziesiątej izby Sądu dopuścił te interwencje.
- 10 W drodze środków organizacji postępowania z dnia 13 października 2020 r. i 4 listopada 2020 r. Republice Portugalskiej, Republice Francuskiej i Rzeczpospolitej Polskiej zezwolono na podstawie art. 154 § 3 regulaminu postępowania na przedstawienie uwag interwenienta.
- 11 W dniu 28 października 2020 r. Republika Portugalska, a w dniu 19 listopada 2020 r. Republika Francuska i Rzeczpospolita Polska złożyły w sekretariacie Sądu uwagi interwenientów.
- 12 Skarżąca wnosi do Sądu o:
 - stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 13 Komisja wnosi do Sądu o:
 - oddalenie skargi;
 - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.
- 14 Republika Francuska wnosi o uznanie skargi za niedopuszczalną w zakresie, w jakim zmierza ona do zakwestionowania zasadności zaskarżonej decyzji, oraz o oddalenie skargi co do istoty w pozostałym zakresie. Tytułem żądania ewentualnego wnosi ona o oddalenie skargi co do istoty w całości.
- 15 Rzeczpospolita Polska i Republika Portugalska, podobnie jak Komisja, wnoszą o oddalenie skargi jako bezzasadnej.

Co do prawa

W przedmiocie dopuszczalności

- 16 Skarżąca podnosi w pkt 33 i 34 skróconej wersji skargi, że ma czynną legitymację procesową jako „zainteresowana strona” i zachowuje interes prawny, który wynika z ochrony jej praw proceduralnych przysługujących jej w tym samym charakterze na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE.
- 17 Skarżąca jest bowiem „zainteresowaną stroną” w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE i „zainteresowaną stroną” w rozumieniu art. 1 lit. h) rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 [TFUE] (Dz.U. 2015, L 248, s. 9), ponieważ przyznanie spółce dominującej TAP Air Portugal pożyczki państwa ma wpływ na jej interesy jako

konkurenta TAP Air Portugal. Pomoc przyznana beneficjentowi pozwala TAP Air Portugal na pozostanie na rynku w charakterze subwencionowanego konkurenta skarżącej. W przeciwieństwie do TAP Air Portugal skarżąca, będąca jej głównym konkurentem w Portugalii, nie korzysta z pożyczki państwowej. Jest ona zatem penalizowana pod względem udzielania pożyczek i warunków regulujących pożyczki, zwłaszcza jeśli chodzi o ich stopę procentową.

- 18 Z tego tytułu jest ona uprawniona na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności decyzji uznającej rozpatrywaną pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym, podjętej bez wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, takiej jak zaskarżona decyzja.
- 19 Komisja nie kwestionuje dopuszczalności skargi.
- 20 Należy stwierdzić, że dopuszczalność skargi nie budzi wątpliwości w zakresie, w jakim skarżąca twierdzi w niej, że Komisja powinna była wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające, o którym mowa w art. 108 ust. 2 TFUE.
- 21 W ramach procedury kontrolnej, o której mowa w art. 108 TFUE, należy bowiem rozróżnić dwa etapy. Pierwszy to wstępny etap badania przewidziany w art. 108 ust. 3 TFUE, który umożliwia Komisji wyrobienie sobie wstępnej opinii na temat zgodności danej pomocy z rynkiem wewnętrznym. Drugi to formalne postępowanie wyjaśniające przewidziane w art. 108 ust. 2 TFUE, które umożliwia Komisji uzyskanie pełnych informacji na temat danych istotnych dla sprawy. Tylko w ramach tego postępowania traktat FUE nakłada na Komisję obowiązek wezwania zainteresowanych stron do przedstawienia uwag (wyroki: z dnia 19 maja 1993 r., Cook/Komisja, C-198/91, EU:C:1993:197, pkt 22; z dnia 15 czerwca 1993 r., Matra/Komisja, C-225/91, EU:C:1993:239, pkt 16; z dnia 15 października 2018 r., Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters i in./Komisja, T-79/16, niepublikowany, EU:T:2018:680, pkt 46).
- 22 W przypadku gdy formalne postępowanie wyjaśniające nie zostanie wszczęte, zainteresowane strony, które mogłyby przedstawić uwagi na tym drugim etapie, nie mają takiej możliwości. Aby temu zaradzić, przyznano im prawo do zakwestionowania przed sądem Unii decyzji o niewszczygnięciu formalnego postępowania wyjaśniającego wydanej przez Komisję. Tak więc skarga o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE wniesiona przez zainteresowaną stronę w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE jest dopuszczalna, jeżeli autor tej skargi zmierza do ochrony praw procesowych, które wywodzi z tego ostatecznego postanowienia (zob. wyrok z dnia 18 listopada 2010 r., NDSHT/Komisja, C-322/09 P, EU:C:2010:701, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 23 W niniejszym przypadku Komisja nie wszczęła formalnego postępowania wyjaśniającego, a skarżąca podnosi w ramach zarzutu czwartego naruszenie jej praw proceduralnych. W świetle art. 1 lit. h) rozporządzenia 2015/1589 przedsiębiorstwo konkurencyjne wobec beneficjenta środka pomocy bezspornie znajduje się wśród „zainteresowanych stron” w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE (wyroki: z dnia 18 listopada 2010 r., NDSHT/Komisja, C-322/09 P, EU:C:2010:701, pkt 59; z dnia 3 września 2020 r., Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland i in./Komisja, C-817/18 P, EU:C:2020:637, pkt 50).
- 24 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że między skarżącą a TAP Air Portugal istnieje stosunek konkurencji. Skarżąca podniosła, co nie zostało zakwestionowane, że uczestniczy w obsłudze lotniczej Portugalii od 2003 r. i że w 2019 r. przewiozła na trasach portugalskich 10,9 mln pasażerów. Strony nie zakwestionowały również, że skarżąca była największym konkurentem TAP Air Portugal i że obaj przewoźnicy konkurowali bezpośrednio na 32 trasach w 2019 r. Skarżąca podkreśliła również, że jej program lotów na lato 2020 r., sporządzony przed kryzysem sanitarnym, obejmował 126 tras obsługiwanych z 5 portugalskich portów lotniczych. Skarżąca jest zatem zainteresowaną stroną, mającą interes w zapewnieniu ochrony jej praw proceduralnych, które wywodzi z art. 108 ust. 2 TFUE.

- 25 Należy zatem uznać dopuszczalność skargi w zakresie, w jakim skarżąca powołuje się na naruszenie jej praw proceduralnych.
- 26 Na poparcie skargi skarżąca podnosi pięć zarzutów dotyczących: pierwszy – błędnego zastosowania pkt 8 i 22 wytycznych; drugi – naruszenia art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE; trzeci – naruszenia zasad niedyskryminacji, swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości; czwarty – błędnego zastosowania art. 108 ust. 2 TFUE; piąty – naruszenia obowiązku uzasadnienia w rozumieniu art. 296 TFUE.
- 27 W tym kontekście należy stwierdzić, że zarzut czwarty, który wyraźnie zmierza do zapewnienia poszanowania praw proceduralnych skarżącej, jest dopuszczalny ze względu na jej status zainteresowanej strony. Skarżąca może bowiem powołać się, w celu ochrony praw proceduralnych przysługujących jej w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego, na zastrzeżenia pozwalające wykazać, że ocena informacji i dowodów, którymi Komisja dysponowała lub mogła dysponować na etapie badania wstępnego zgłoszonego środka, powinna była wzbudzić wątpliwości co do zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 grudnia 2008 r., *Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, pkt 81; z dnia 9 lipca 2009 r., *3F/Komisja*, C-319/07 P, EU:C:2009:435, pkt 35; z dnia 6 maja 2019 r., *Scor/Komisja*, T-135/17, niepublikowany, EU:T:2019:287, pkt 73).
- 28 W tym względzie należy przypomnieć, że skarżąca ma prawo, w celu wykazania naruszenia swoich praw proceduralnych ze względu na wątpliwości, jakie rozpatrywany środek powinien był wzbudzić co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym, podnieść argumenty zmierzające do wykazania, że stwierdzenie zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym, do którego doszła Komisja, było błędne, co a fortiori może świadczyć o tym, że Komisja powinna była powziąć wątpliwości przy swej ocenie zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym. Sąd jest zatem uprawniony do zbadania argumentów co do istoty przedstawionych przez skarżącą, aby sprawdzić, czy mogą one potwierdzać podniesiony przez nią wyraźnie zarzut dotyczący istnienia wątpliwości uzasadniających wszczęcie postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 czerwca 2013 r., *Ryanair/Komisja*, C-287/12 P, niepublikowany, EU:C:2013:395, pkt 57–60; z dnia 6 maja 2019 r., *Scor/Komisja*, T-135/17, niepublikowany, EU:T:2019:287, pkt 77).
- 29 W odniesieniu do zarzutu piątego, dotyczącego braku uzasadnienia zaskarżonej decyzji, należy podkreślić, że naruszenie obowiązku uzasadnienia jest naruszeniem istotnych wymogów proceduralnych i stanowi bezwzględną przeszkodę procesową, którą sąd Unii powinien uwzględnić z urzędu i która nie odnosi się do materialnej zgodności z prawem zaskarżonej decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 r., *Komisja/Sytraval i Brink's France*, C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 67–72).

Co do istoty

- 30 Należy najpierw zbadać zarzut piąty.

W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia

- 31 W zarzucie piątym skarżąca podnosi zasadniczo, że zaskarżona decyzja jest obarczona wieloma brakami w uzasadnieniu.
- 32 W części pierwszej zarzutu piątego skarżąca utrzymuje, że Komisja nie zbadała, czy trudności beneficjenta były zbyt poważne, aby mogły zostać przewyżczone przez samą grupę w rozumieniu pkt 22 wytycznych. Ponadto Komisja nie wykazała, że trudności beneficjenta mają charakter wewnętrzny i nie wynikają z arbitralnej alokacji kosztów w ramach grupy w rozumieniu tego przepisu.

Zaskarżona decyzja odnosi się jedynie do faktu, że z jednej strony beneficjent miał ujemny kapitał własny, a z drugiej strony rating kredytowy TAP Air Portugal znacznie się obniżył ze względu na kryzys sanitarny. Jednakże w zaskarżonej decyzji nie wskazano, czy arbitralna alokacja kosztów w ramach grupy przyczyniła się do tego rezultatu. Skarżąca podnosi w tym względzie, że dwóch akcjonariuszy konsorcjum AGW prowadzi również działalność w sektorze transportu za pośrednictwem swoich własnych przedsiębiorstw i że nie można zatem wykluczyć, iż były one uprzywilejowane ze szkodą dla sytuacji finansowej TAP Air Portugal.

- 33 Skarżąca podnosi w odniesieniu do motywu 43 zaskarżonej decyzji, że w przedmiocie kwalifikowalności beneficjenta do pomocy na ratowanie Komisja ograniczyła się do stwierdzenia, bez jego wykazania, że „[c]hociaż beneficjent jest kontrolowany przez innych akcjonariuszy [motyw 3], trudności, z którymi się boryka, mają charakter wewnętrzny, są zbyt poważne, aby mogły zostać przezwyciężone przez akcjonariuszy większościowych lub innych akcjonariuszy, i nie wynikają z arbitralnej alokacji kosztów na korzyść jego akcjonariuszy lub innych spółek zależnych, jak ilustrują motywy 7–9”.
- 34 Zdaniem skarżącej Komisja całkowicie nie uzasadniła, choćby w zwięzły sposób, dlaczego akcjonariusze rzekomo nie mieli możliwości przezwyciężenia trudności beneficjenta. Podobnie Komisja w żaden sposób nie oceniła alokacji kosztów w ramach grupy ani kwestii, czy trudności beneficjenta miały charakter wewnętrzny.
- 35 Komisja, popierana przez Republikę Francuską, Rzeczpospolitą Polską i Republikę Portugalską, kwestionuje tę argumentację.
- 36 Należy najpierw przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru aktu i powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru powołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ kwestię tego, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, należy oceniać z uwzględnieniem nie tylko jego brzmienia, ale także jego kontekstu, jak również całości przepisów prawa regulujących daną dziedzinę (zob. wyrok z dnia 8 września 2011 r., Komisja/Niderlandy, C-279/08 P, EU:C:2011:551, pkt 125 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 37 W tym kontekście decyzja o niewszczytaniu formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE powinna zawierać jedynie powody, dla których Komisja uważa, że nie stoi w obliczu poważnych trudności w zakresie oceny zgodności danej pomocy z rynkiem wewnętrznym, i nawet zwięzłe uzasadnienie tej decyzji należy uznać za wystarczające w świetle wymogu uzasadnienia przewidzianego w art. 296 TFUE, jeżeli w sposób jasny i jednoznaczny ukazuje ono powody, dla których Komisja uznała, że nie występują takie trudności, ponieważ kwestia zasadności uzasadnienia jest zagadnieniem odrębnym od tego wymogu (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 grudnia 2008 r., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, pkt 65, 70, 71; z dnia 27 października 2011 r., Austria/Scheucher-Fleisch i in., C-47/10 P, EU:C:2011:698, pkt 111; z dnia 12 maja 2016 r., Hamr – Sport/Komisja, T-693/14, niepublikowany, EU:T:2016:292, pkt 54).
- 38 Jeśli chodzi o zarzut skarżącej, zgodnie z którym Komisja nie przedstawiła powodów, dla których z jednej strony trudności beneficjenta miały charakter wewnętrzny i nie wynikały z arbitralnej alokacji kosztów w ramach grupy, a z drugiej strony trudności beneficjenta były zbyt poważne, aby mogły zostać przezwyciężone przez grupę, do której należał, w rozumieniu pkt 22 wytycznych, należy przypomnieć, że zgodnie z tym punktem „[s]półka należąca do większej grupy kapitałowej lub przejęta przez większą grupę kapitałową w normalnych warunkach nie kwalifikuje się do otrzymania pomocy

przyznawanej na mocy niniejszych wytycznych, z wyjątkiem sytuacji, w której można wykazać, że trudności spółki mają charakter wewnętrzny i nie są wynikiem arbitralnej alokacji kosztów w ramach grupy oraz że te trudności są zbyt poważne, aby mogły zostać przewyżczone przez samą grupę”.

- 39 Zakaz ten ma więc na celu uniknięcie sytuacji, w której grupa przedsiębiorstw obciąża państwo kosztami operacji ratowania jednego z przedsiębiorstw wchodzących w jej skład, gdy owo przedsiębiorstwo przeżywa trudności, a źródłem tych trudności jest sama grupa, lub gdy grupa ta ma środki, by samodzielnie przewyżczyć te trudności (zob. podobnie wyrok z dnia 13 maja 2015 r., Niki Luftfahrt/Komisja, T-511/09, EU:T:2015:284, pkt 159).
- 40 Wynika z tego, że pkt 22 wytycznych określa trzy kumulatywne przesłanki pozwalające uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc przyznaną spółce wchodzącej w skład grupy. Do Komisji należy zatem zbadać, po pierwsze, czy beneficjent pomocy należy do grupy, a jeśli tak, to jaki jest jej skład, po drugie, czy trudności, z którymi boryka się beneficjent, mają charakter wewnętrzny i nie wynikają z arbitralnej alokacji kosztów w ramach grupy i, po trzecie, czy trudności te są zbyt poważne, aby mogły zostać przewyżczone przez samą grupę.
- 41 W motywie 43 zaskarżonej decyzji Komisja wskazuje, co następuje:
- „Chociaż beneficjent jest kontrolowany przez innych akcjonariuszy [motyw 3], trudności, z którymi się boryka, mają charakter wewnętrzny, są zbyt poważne, aby mogły zostać przewyżczone przez akcjonariuszy większościowych lub innych akcjonariuszy, i nie wynikają z arbitralnej alokacji kosztów na korzyść jego akcjonariuszy lub innych spółek zależnych, jak ilustrują motywy 7–9. Jeśli chodzi o [beneficjenta], okazuje się, że omawiane trudności zostały pogłębione przez bezprecedensowe środki publiczne, jakie przyjęły Portugalia i inne państwa w odniesieniu do transportu lotniczego”.
- 42 Co się tyczy, po pierwsze, kwestii, czy beneficjent należy do grupy, należy stwierdzić, że Komisja wcześniej ani nie stwierdziła, ani nie wyjaśniła, czy beneficjent należy do takiej grupy. Z żadnego motywu zaskarżonej decyzji nie wynika bowiem, że Komisja przeprowadziła taką analizę. Motyw 43 zaskarżonej decyzji można zatem interpretować albo jako niezawierający żadnego stanowiska Komisji w tej kwestii, albo jako dający do zrozumienia, że Komisja prawdopodobnie wyszła z założenia, nie wyjaśniając tego jednak, że beneficjent należy do grupy w rozumieniu pkt 22 wytycznych. Gdyby bowiem tak nie było, nie byłoby konieczne, aby Komisja poruszyła dwie pozostałe przesłanki przewidziane w pkt 22 wytycznych. Ponadto w ramach badania tych przesłanek Komisja wskazała, że beneficjent był „kontrolowany przez innych akcjonariuszy”, i odesłała w tym względzie do motywu 3 zaskarżonej decyzji, który wymienia spółki będące akcjonariuszami beneficjenta, w tym AGW.
- 43 Zresztą nawet jeśli Komisja użyła tych samych sformułowań co użyte w pkt 22 wytycznych w celu opisanego dwóch wyjątków od zakazu przyznawania pomocy na podstawie wytycznych spółce należącej do grupy, fakt zwykłego powtórzenia treści wspomnianego pkt 22 nie może zastąpić badania istnienia grupy.
- 44 W tym względzie z pism procesowych stron głównych oraz z dyskusji na rozprawie wynika, że nie zgadzają się one co do kwestii, czy beneficjent i jego akcjonariusze, w szczególności konsorcjum AGW, należeli do grupy w rozumieniu pkt 22 wytycznych. W tym względzie należy stwierdzić, że w dniu wydania zaskarżonej decyzji Parpública posiadała 50% akcji beneficjenta, AGW 45%, a pozostałe 5% akcji należało do osób trzecich.
- 45 Skarżąca podniosła w skardze i na rozprawie, że w dniu wydania zaskarżonej decyzji beneficjent tworzył grupę z konsorcjum AGW, w tym z dwoma akcjonariuszami tego konsorcjum, a mianowicie ze spółkami HPGB SGPS SA i DGN Corporation. Ustalono, że AGW i te dwie ostatnie spółki sprawowały wspólną i rzeczywistą kontrolę nad beneficjentem.

- 46 Komisja w odpowiedzi na skargę i na rozprawie zaprzeczyła istnieniu grupy w rozumieniu pkt 22 wytycznych, do której należałyby AGW i beneficjent. Jej zdaniem z zaskarżonej decyzji nie wynika, że chodzi o grupę, do której należeli beneficjent i AGW. AGW jest konsorcjum, które w rzeczywistości posiada akcje dwóch osób fizycznych, i nie jest przedsiębiorstwem jako takim.
- 47 Jednakże takie stwierdzenie nie wynika z zaskarżonej decyzji. Jak wskazano w pkt 42 powyżej, ani motyw 43 zaskarżonej decyzji, ani żaden inny jej fragment nie zawierają stwierdzenia lub analizy dotyczącej istnienia lub braku istnienia grupy przedsiębiorstw w rozumieniu pkt 22 wytycznych, a tym bardziej składu takiej grupy przedsiębiorstw. Należy ponadto stwierdzić, że Komisja ograniczyła się do dostarczenia w motywie 4 zaskarżonej decyzji informacji dotyczących spółek kontrolowanych przez beneficjenta. Zaskarżona decyzja nie zawiera jednak informacji na temat relacji pomiędzy beneficjentem a spółkami będącymi akcjonariuszami, o których mowa w pkt 3 zaskarżonej decyzji, w szczególności AGW.
- 48 W tym względzie należy zaznaczyć w szczególności, że jeśli chodzi o pojęcie „grupy spółek”, pkt 21 lit. b) wytycznych odsyła do załącznika do zalecenia Komisji 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (Dz.U. 2003, L 124, s. 36). Zgodnie bowiem z przypisem 28 do wytycznych, „[a]by ustalić, czy spółka jest niezależna, czy też jest częścią grupy, uwzględnia się kryteria określone w załączniku I do zalecenia 2003/361”.
- 49 Tymczasem, jak stwierdzono w pkt 47 powyżej, zaskarżona decyzja nie wskazuje, czy Komisja zbadała kwestię, czy biorąc pod uwagę między innymi kryteria wymienione w tym załączniku, beneficjenta i spółki posiadające jego akcje można było uznać za grupę w rozumieniu pkt 22 wytycznych. Sąd nie jest zatem w stanie skontrolować, czy tak było.
- 50 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie nie może zostać przedstawione po raz pierwszy i a posteriori przed sądem, chyba że zachodzą wyjątkowe okoliczności (zob. wyrok z dnia 20 września 2011 r., *Evropaïki Dynamiki/EBI*, T-461/08, EU:T:2011:494, pkt 109 i przytoczone tam orzecznictwo). W związku z tym wyjaśnienia przedstawione przez Komisję w odpowiedzi na skargę i podczas rozprawy, zgodnie z którymi beneficjent nie wchodził w skład grupy, nie mogą uzupełniać uzasadnienia zaskarżonej decyzji w toku postępowania.
- 51 Po drugie, zakładając, że motyw 43 zaskarżonej decyzji należy interpretować w ten sposób, iż opiera się on na dorozumianym założeniu, że beneficjent i jego akcjonariusze należeli do tej samej grupy (zob. pkt 42 powyżej), wbrew zatem twierdzeniom Komisji przedstawionym w odpowiedzi na skargę i podczas rozprawy, należy stwierdzić, że Komisja nie wyjaśniła w wystarczający sposób, dlaczego uznała, że przesłanki druga i trzecia przewidziane w pkt 22 wytycznych i przypomniane w pkt 38 powyżej zostały spełnione. W tym względzie Komisja ograniczyła się bowiem do stwierdzenia w motywie 43 zaskarżonej decyzji, odpowiednio, że trudności beneficjenta miały charakter wewnętrzny i „nie wynikają z arbitralnej alokacji kosztów na korzyść jego akcjonariuszy lub innych spółek zależnych” oraz że wspomniane trudności są „zbyt poważne, aby mogły zostać przezwyciężone przez akcjonariuszy posiadających pakiet kontrolny lub przez innych akcjonariuszy”, nie popierając jednak tych twierdzeń żadnymi dowodami.
- 52 Choć bowiem w motywie 43 zaskarżonej decyzji Komisja odesłała do motywów 7–9 i 11–13 tej decyzji, należy zaznaczyć, że w motywach 7–9 zaskarżonej decyzji ograniczyła się do przedstawienia wyjaśnień dotyczących sytuacji finansowej beneficjenta oraz trudności spowodowanych przez pandemię COVID-19. Podobnie motywy 11–13 zaskarżonej decyzji przedstawiają wpływ zaburzeń spowodowanych przez tę pandemię na wyniki operacyjne TAP Air Portugal i na jego pozycję w zakresie płynności. Motywy te nie precyzują zatem w żaden sposób, czy trudności beneficjenta miały charakter wewnętrzny i nie wynikały z arbitralnej alokacji kosztów w ramach grupy rzekomo złożonej z tego beneficjenta i jego akcjonariuszy. Nie przedstawiają one również sytuacji finansowej

spółek będących akcjonariuszami beneficjenta ani ich ewentualnej zdolności do przewyciężenia, choćby w części, jego trudności. Sąd nie jest zatem w stanie skontrolować zasadności wspomnianych twierdzeń.

- 53 W konsekwencji Sąd nie ma możliwości skontrolowania, czy przesłanki określone w pkt 22 wytycznych są w niniejszym przypadku spełnione i czy sprzeciwiają się one kwalifikowalności beneficjenta do przyznania pomocy na ratowanie. Tak więc zaskarżona decyzja nie zawiera powodów, dla których Komisja uznała, że nie stoi w obliczu poważnych trudności w zakresie oceny zgodności danej pomocy z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 37 powyżej.
- 54 W konsekwencji zarzut piąty jest zasadny, bez konieczności badania pozostałych części tego zarzutu.
- 55 Niewystarczający charakter uzasadnienia zaskarżonej decyzji pociąga zatem za sobą stwierdzenie jej nieważności. Punkt 22 wytycznych przewiduje bowiem warunki, w których pomoc na ratowanie przyznana spółce należącej do grupy można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Tymczasem w braku wystarczającego uzasadnienia w tym względzie w zaskarżonej decyzji Sąd nie jest w stanie skontrolować, czy Komisja słusznie uznała, że nie stoi w obliczu poważnych trudności w zakresie oceny zgodności rozpatrywanej pomocy z rynkiem wewnętrznym. Należy zatem stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji bez konieczności badania pozostałych zarzutów podniesionych przez skarżącą.

W przedmiocie utrzymania w mocy skutków decyzji, której nieważność stwierdzono

- 56 Należy przypomnieć orzecznictwo, zgodnie z którym, jeżeli uzasadniają to nadrzędne względy pewności prawa, sąd Unii dysponuje na podstawie art. 264 akapit drugi TFUE uprawnieniem do wskazania w każdym konkretnym przypadku skutków danego aktu, które należy uważać za ostateczne (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, pkt 121 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 57 Z przepisu tego wynika zatem, że jeśli sąd Unii uzna to za konieczne, może on, nawet z urzędu, ograniczyć skutki uchylecia wyroku (zob. podobnie wyrok z dnia 1 kwietnia 2008 r., Parlament i Dania/Komisja, C-14/06 i C-295/06, EU:C:2008:176, pkt 85).
- 58 Zgodnie z tym orzecznictwem Trybunał korzystał z możliwości ograniczenia w czasie skutków stwierdzenia nieważności uregulowania Unii wówczas, gdy odwołanie się do nadrzędnych względów pewności prawa dotyczących wszelkich interesów – zarówno publicznych, jak i prywatnych – które występowały w poszczególnych sprawach, uniemożliwiało zakwestionowanie pobrania lub uiszczenia kwot dokonanych na podstawie tego uregulowania w odniesieniu do okresu sprzed wydania wyroku (wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, pkt 122).
- 59 W niniejszej sprawie Sąd uważa, że występują nadrzędne względy pewności prawa uzasadniające ograniczenie w czasie skutków stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji. Należy bowiem stwierdzić, że rozpatrywany środek został przyznany na początkowy okres sześciu miesięcy, który już upłynął, po którym Republika Portugalska miała przekazać Komisji zgodnie z pkt 55 lit. d) wytycznych albo dowód na to, że pożyczka została całkowicie zwrócona, albo plan restrukturyzacji, albo plan likwidacji. Ponadto zgodnie z tym przepisem w przypadku przedstawienia planu restrukturyzacji zezwolenie na pomoc na ratowanie zostanie automatycznie przedłużone do czasu podjęcia przez Komisję ostatecznej decyzji w sprawie planu restrukturyzacji, chyba że Komisja uzna, iż takie przedłużenie nie jest uzasadnione lub powinno zostać ograniczone pod względem czasu lub zakresu.
- 60 W tym kontekście, w którym stosowanie rozpatrywanego środka pomocy stanowi część trwającego nadal procesu składającego się z różnych następujących po sobie etapów, zakwestionowanie pobrania kwot pieniężnych przewidzianych przez rozpatrywany środek pomocy na obecnym etapie miałyby szczególnie szkodliwe konsekwencje dla ogółu interesów, zarówno publicznych, jak i prywatnych.

W szczególności należy wziąć pod uwagę niekorzystne skutki zaburzeń spowodowanych przez pandemię COVID-19 dla obsługi lotniczej i gospodarki Portugalii oraz znaczenia TAP Air Portugal dla tej obsługi oraz gospodarki tego państwa członkowskiego. Wreszcie, należy zauważyć, że stwierdzona niezgodność z prawem stanowi brak uzasadnienia, a nie błąd materialny. Te okoliczności mogą uzasadniać ograniczenie w czasie skutków stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

- 61 Zgodnie z art. 266 TFUE Komisja, będąca autorem aktu, którego nieważność stwierdzono, jest zobowiązana do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie niniejszego wyroku.
- 62 Należy zatem zawiesić skutki stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji do czasu wydania przez Komisję nowej decyzji. Ze względu na szybkość, z jaką Komisja działała od momentu zgłoszenia wstępnego i zgłoszenia właściwego rozpatrywanego środka, skutki te zostaną zawieszono na okres nieprzekraczający dwóch miesięcy od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku, w przypadku gdyby Komisja postanowiła wydać tę nową decyzję na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE, i przez dodatkowy rozsądny okres, jeżeli Komisja zdecyduje się wszcząć postępowanie przewidziane w art. 108 ust. 2 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, pkt 126).

W przedmiocie kosztów

- 63 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem skarżącej – obciążyć ją jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez skarżącą.
- 64 Poza tym na podstawie art. 138 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie i instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. Republika Francuska, Rzeczpospolita Polska i Republika Portugalska pokrywają zatem własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji C(2020) 3989 final z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57369 (2020/N) – COVID-19 – Portugalia – Pomoc przyznana na rzecz TAP.**
- 2) **Zawiesza się skutki stwierdzenia nieważności tej decyzji do czasu wydania przez Komisję Europejską nowej decyzji na podstawie art. 108 TFUE. Skutki te zostają zawieszane na okres, który nie może przekroczyć dwóch miesięcy od daty ogłoszenia niniejszego wyroku, w sytuacji gdyby Komisja zdecydowała o wydaniu nowej decyzji na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE, i przez dodatkowy rozsądny okres, jeśli Komisja zdecyduje o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE.**
- 3) **Komisja zostaje obciążona własnymi kosztami i kosztami poniesionymi przez Ryanair DAC.**
- 4) **Republika Francuska, Rzeczpospolita Polska i Republika Portugalska pokrywają własne koszty.**

Van der Woude

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 19 maja 2021 r.

Podpisy