



Zbirka odločb sodne prakse

Zadeva T-28/22

(objava odlomkov)

**Ryanair DAC
proti
Evropski komisiji**

Sodba Splošnega sodišča (osmi senat) z dne 8. maja 2024

„Državne pomoči – Nemški trg letalskega prevoza – Pomoč za prestrukturiranje, ki jo je Nemčija odobrila letalski družbi – Sprememba pogojev posojil, ki jih je odobrila Nemčija, in delni odpis dolgov – Odločba o nenasprotovanju – Ničnostna tožba – Procesno upravičenje – Dopustnost – Varstvo postopkovnih pravic – Resne težave – Člen 107(3)(c) PDEU – Točka 67 Smernic o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje nefinančnih podjetij v težavah – Porazdelitev bremen“

1. *Ničnostna tožba – Fizične ali pravne osebe – Akti, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo – Sklep Komisije o ugotovitvi združljivosti državne pomoči z notranjim trgov brez začetka formalnega postopka preiskave – Tožba zadevnih strank v smislu člena 108(2) PDEU – Tožba zaradi varstva procesnih pravic zadevnih strank – Dopustnost (člena 108(2) in (3) ter 263, četrti odstavek, PDEU; Uredba Sveta 2015/1589, člen 1(h))*

(Glej točke od 17 do 19.)

2. *Ničnostna tožba – Fizične ali pravne osebe – Akti, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo – Posamično nanašanje – Merila – Sklep Komisije o ugotovitvi združljivosti pomoči z notranjim trgov brez začetka formalnega postopka preiskave – Podjetje, ki izpodbija utemeljenost tega sklepa – Podjetje, ki ne utemelji bistvenega vpliva na svoj položaj na trgu – Nedopustnost (člena 108(2) in (3) ter 263, četrti odstavek, PDEU)*

(Glej točke od 20 do 29.)

3. *Pomoči, ki jih dodelijo države – Pregled Komisije – Faza predhodne preučitve in kontradiktorna faza – Obveznost Komisije, da začne kontradiktorni postopek v primeru resnih težav – Okoliščine, ki omogočajo potrditev obstoja takih težav – Nezadostnost ali nepopolnost preučitve Komisije (člen 108(2) in (3) PDEU; Uredba Sveta 2015/1589, člen 4)*

(Glej točke od 33 do 36 in od 241 do 243.)

4. *Pomoči, ki jih dodelijo države – Prepoved – Odstopanja – Pomoči, ki jih je mogoče šteti za združljive z notranjim trgov – Pomoči za prestrukturiranje podjetja v težavah – Presoja na podlagi člena 107(3)(c) PDEU in Smernic o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje nefinančnih podjetij v težavah – Družba v težavah, ki je del skupine – Družba, ki je izključena iz prejemanja pomoči na podlagi smernic – Odkup družbe v težavah s strani skupine – Odkup, pogojen z dodelitvijo pomoči za prestrukturiranje – Družba v težavah, ki lahko prejema pomoči na podlagi smernic*
(člen 107(3)(c) PDEU; Sporočilo Komisije 2014/C 249/01, točka 22)

(Glej točke od 40 do 54.)

5. *Pomoči, ki jih dodelijo države – Prepoved – Odstopanja – Pomoči, ki jih je mogoče šteti za združljive z notranjim trgov – Pomoči za prestrukturiranje podjetja v težavah – Presoja na podlagi člena 107(3)(c) PDEU in Smernic o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje nefinančnih podjetij v težavah – Merila – Sledenje cilju skupnega interesa – Ukrep za preprečevanje socialnih težav ali odpravo tržne pomanjkljivosti – Nevarnost prekinitve pomembne storitve, ki jo je težko nadomestiti in ki bi jo konkurent težko zagotavljal v primeru prenehanja upravičenca do pomoči*
(člen 107(3)(c) PDEU; Sporočilo Komisije 2014/C 249/01, točki 43 in 44)

(Glej točke od 57 do 92.)

6. *Pomoči, ki jih dodelijo države – Prepoved – Odstopanja – Pomoči, ki jih je mogoče šteti za združljive z notranjim trgov – Pomoči za reševanje podjetja v težavah – Presoja na podlagi člena 107(3)(c) PDEU in Smernic o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje nefinančnih podjetij v težavah – Merila – Nujnost pomoči za uresničitev ciljev iz člena 107(3)(c) PDEU – Spodbujevalni učinek pomoči na upravičenca za prispevanje k uresnitvi navedenih ciljev*
(člen 107(3)(c) PDEU; Sporočilo Komisije 2014/C 249/01, točke 8, 53 in 59 ter Priloga II, drugi odstavek, točka 3)

(Glej točke od 96 do 120.)

7. *Pomoči, ki jih dodelijo države – Prepoved – Odstopanja – Pomoči, ki jih je mogoče šteti za združljive z notranjim trgov – Pomoči za reševanje podjetja v težavah – Presoja na podlagi člena 107(3)(c) PDEU in Smernic o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje nefinančnih podjetij v težavah – Merila – Obveznost države članice, da predstavi realističen, skladen in daljnosežen načrt prestrukturiranja za obnovo dolgoročne sposobnosti preživetja upravičenca v razumnem časovnem okviru – Načrt prestrukturiranja, ki mora biti ustrezen in omejen na najnižji znesek, potreben za doseganje zastavljenega cilja*
(člen 107(3)(c) PDEU; Sporočilo Komisije 2014/C 249/01, točke 45, 47, 48, od 50 do 52, 54, 58 in 61 ter Priloga II, drugi odstavek, točka 9)

(Glej točke od 123 do 126, 150, 161, 175, 183, 184, 187 in 195.)

8. *Pomoči, ki jih dodelijo države – Prepoved – Odstopanja – Pomoči, ki jih je mogoče šteti za združljive z notranjim trgom – Pomoči za reševanje podjetja v težavah – Presoja na podlagi člena 107(3)(c) PDEU in Smernic o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje nefinančnih podjetij v težavah – Merila – Ustrezen prispevek upravičenca do pomoči, njegovih delničarjev ali upnikov, njegove poslovne skupine ali novih vlagateljev k stroškom prestrukturiranja*
(člen 107(3)(c) PDEU; Sporočilo Komisije 2014/C 249/01, točke od 61 do 64)

(Glej točke od 198 do 201.)

9. *Pomoči, ki jih dodelijo države – Prepoved – Odstopanja – Pomoči, ki jih je mogoče šteti za združljive z notranjim trgom – Pomoči za reševanje podjetja v težavah – Presoja na podlagi člena 107(3)(c) PDEU in Smernic o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje nefinančnih podjetij v težavah – Merila – Ustrezna porazdelitev bremena – Pomoči, s katerimi se okrepijo lastna sredstva upravičenca – Pogoji glede dodelitve, s katerimi mora biti državi zagotovljen razumen delež prihodnjih povečanj vrednosti upravičenca*
(člen 107(3)(c) PDEU; Sporočilo Komisije 2014/C 249/01, točka 67)

(Glej točke od 204 do 233.)

10. *Pomoči, ki jih dodelijo države – Prepoved – Odstopanja – Pomoči, ki jih je mogoče šteti za združljive z notranjim trgom – Pomoči za reševanje podjetja v težavah – Presoja na podlagi člena 107(3)(c) PDEU in Smernic o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje nefinančnih podjetij v težavah – Merila – Ustrezna porazdelitev bremena – Umerjanje ukrepov za omejevanje izkrivljanja konkurence*
(člen 107(3)(c) PDEU; Sporočilo Komisije 2014/C 249/01, točki 87 in 90)

(Glej točke od 236 do 238.)

Povzetek

Splošno sodišče, pri katerem je letalska družba Ryanair DAC vložila ničnostno tožbo, je razglasilo ničnost sklepa Evropske komisije o odobritvi ukrepa pomoči, ki ga je Zvezna republika Nemčija sprejela v korist letalske družbe Condor Flugdienst GmbH (v nadaljevanju: Condor) za podporo njenemu prestrukturiranju.¹ Splošno sodišče je v tem okviru podalo pojasnila glede preizkusa združljivosti pomoči za prestrukturiranje z notranjim trgom glede na zahtevo, določeno s Smernicami o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v težavah,² da mora biti vsaka državna pomoč, ki izboljša položaj lastniškega kapitala upravičenca, dodeljena pod pogoji, ki državi zagotavljajo razumen delež prihodnjih povečanj vrednosti upravičenca.

Nemčija je za odpravo škode, nastale zaradi uvedbe omejitev potovanj, povezanih s pandemijo covid-19, leta 2020 in nato leta 2021 sprejela dva individualna ukrepa pomoči v korist družbe Condor.

¹ Sklep Komisije C(2021) 5729 final z dne 26. julija 2021 o državni pomoči SA.63203 (2021/N) – Nemčija – Pomoč za prestrukturiranje za Condor (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

² Smernice o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje nefinančnih podjetij v težavah (UL 2014, C 249, str. 1; v nadaljevanju: Smernice za reševanje in prestrukturiranje).

Komisija je s sklepom z dne 26. aprila 2020³ ugotovila, da je bila pomoč v okviru pandemije covid-19, ki je bila dodeljena družbi Condor leta 2020 in je bila v obliki dveh posojil v skupnem znesku 550 milijonov EUR (v nadaljevanju: posojili v okviru pandemije covid-19 iz leta 2020), zavarovanih z državnim poroštvom, združljiva z notranjim trgovom na podlagi člena 107(2)(b) PDEU. Splošno sodišče, pri katerem je bila vložena ničnostna tožba, je ta sklep razglasilo za ničen zaradi neobrazložitve, pri čemer je učinke te razglasitve ničnosti zadržalo do sprejetja novega sklepa.⁴ Tako je Komisija 26. julija 2021 sprejela nov sklep, v katerem je ugotovila, da je bila pomoč v okviru pandemije covid-19 iz leta 2020 združljiva z notranjim trgovom.⁵

Komisija je istega dne sprejela sklep, s katerim je ugotovila, da je pomoč v okviru pandemije covid-19, ki je bila družbi Condor dodeljena leta 2021 in je bila v obliki delnega odpisa dolga, izhajajočega iz posojil, dodeljenih v okviru pomoči v okviru pandemije covid-19 iz leta 2020, v znesku 60 milijonov EUR prav tako združljiva z notranjim trgovom na podlagi člena 107(2)(b) PDEU⁶.

Nazadnje, Komisija je še z enim sklepom z dne 26. julija 2021⁷ na podlagi člena 107(3)(c) PDEU in Smernic za reševanje in prestrukturiranje odobrila ukrep pomoči, ki ga je Nemčija sprejela za podporo prestrukturiranju in nadaljevanju dejavnosti družbe Condor ter ki je sestavljen iz dveh delov. Prvi del vsebuje, na eni strani, spremembo pogojev posojil v okviru pandemije covid-19 iz leta 2020 in, na drugi strani, delni odpis dolgov, ki izhajajo iz teh posojil, v višini 90 milijonov EUR. Drugi del zajema odpis dolga v višini 20,2 milijona EUR, ki ustreza obrestim, ki jih je morala družba Condor vrniti na podlagi spremenjenega sklepa o pomoči v okviru pandemije covid-19 iz leta 2020.

Družba Ryanair je pri Splošnem sodišču vložila ničnostno tožbo zoper sklep z dne 26. julija 2021 o odobritvi pomoči za prestrukturiranje v korist družbe Condor.

Presoja Splošnega sodišča

Družba Ryanair se je v utemeljitev tožbe med drugim sklicevala na kršitev svojih procesnih pravic, ker je Komisija izpodbijani sklep sprejela, ne da bi začela formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU, kljub dvomom, ki bi jih morala imeti glede združljivosti zadevne pomoči z notranjim trgovom.

V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba začeti formalni postopek preiskave, kadar Komisija na podlagi predhodne preučitve ukrepa pomoči ne more premagati resnih težav pri presoji združljivosti tega ukrepa z notranjim trgovom. V tem okviru je bilo v sodni praksi pojasnjeno tudi, da je z dokazom o nezadostnosti ali nepopolnosti preučitve, ki jo je opravila Komisija pri presoji združljivosti pomoči z notranjim trgovom, mogoče dokazati, da ta presoja povzroča resne težave.

³ Sklep C(2020) 2795 final z dne 26. aprila 2020 v zvezi z državno pomočjo SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) – Nemčija – Nadomestilo za škodo, ki je zaradi pandemije covid-19 nastala družbi Condor (v nadaljevanju: sklep o pomoči v okviru pandemije covid-19 iz leta 2020).

⁴ Sodba z dne 9. junija 2021, Ryanair/Komisija (Condor; COVID-19) (T-665/20, EU:T:2021:344).

⁵ Sklep C(2021) 5730 final z dne 26. julija 2021 v zvezi z državno pomočjo SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) – Nemčija – Nadomestilo za škodo, ki je zaradi pandemije covid-19 nastala družbi Condor (v nadaljevanju: spremenjeni sklep o pomoči v okviru pandemije covid-19 iz leta 2020).

⁶ Sklep C(2021) 5731 final z dne 26. julija 2021 o državni pomoči SA.63617 (2021/N) – Nemčija COVID-19 – Nadomestilo za škodo, povzročeno družbi Condor II.

⁷ Glej opombo 1.

Glede na to sodno prakso je družba Ryanair zlasti trdila, da je Komisija v izpodbijanem sklepu kršila točko 67 Smernic za reševanje in prestrukturiranje, kar naj bi dokazovalo obstoj resnih težav, zaradi katerih bi bilo treba začeti formalni postopek preiskave.

V zvezi s tem je Splošno sodišče ugotovilo, da je treba v skladu s točko 67 Smernic za reševanje in prestrukturiranje vsako državno pomoč, ki izboljša položaj lastniškega kapitala upravičenca, dodeliti pod pogoji, ki državi zagotavljajo razumen delež prihodnjih povečanj vrednosti upravičenca, ob upoštevanju zneska državne injekcije lastniškega kapitala v primerjavi s preostalim lastniškim kapitalom družbe po upoštevanju izgub.

Ker vprašanje, ali so pogoji glede dodelitve zadevne pomoči Nemčiji zagotavljali razumen delež prihodnjih povečanj vrednosti družbe Condor, v izpodbijanem sklepu ni bilo preučeno, je Splošno sodišče obravnavalo trditev Komisije, da zadevni ukrep pomoči ni spadal na področje uporabe točke 67 Smernic za reševanje in prestrukturiranje. Po mnenju Komisije se navedena točka 67 uporablja le, če ukrep pomoči pomeni kapitalsko injekcijo in če ima zadevna država članica delež v kapitalu upravičenca, za kar pa v obravnavani zadevi ni šlo.

V zvezi s tem je Splošno sodišče najprej navedlo, da obstaja določena nedoslednost v besedilu točke 67 Smernic za reševanje in prestrukturiranje, ker je na eni strani v njenem uvodnem delu navedeno, da se uporablja za „vsako državno pomoč, ki izboljša položaj lastniškega kapitala upravičenca“, in sicer za nepovratna sredstva, kapitalske injekcije in odpise dolgov, medtem ko se na drugi strani njen končni del nanaša na „državne injekcije lastniškega kapitala“. Zaradi te nedoslednosti, ki jo je sicer mogoče pripisati Komisiji, ki je avtorica navedenih smernic, pa bi ta morala to določbo podrobneje preučiti glede na kontekst, v katerega se umešča, in cilje, ki se z njo uresničujejo, česar pa ni storila.

Splošno sodišče je v nadaljevanju v zvezi s kontekstom, v katerega se umešča točka 67 Smernic za reševanje in prestrukturiranje, pojasnilo, da je ta točka del oddelka Smernic, ki se nanaša na porazdelitev bremena in ki se začne s točko 65. Ta točka 65, ki določa, da morajo biti pomoči za kritje izgub dodeljene pod pogoji, ki vključujejo ustrezno porazdelitev bremena med vlagatelji, se brez kakršnega koli razlikovanja nanaša na nepovratna sredstva, kapitalske injekcije in odpise dolgov. Prav tako se točka 66 Smernic za reševanje in prestrukturiranje, v skladu s katero bi morala država posredovati šele po tem, ko so bile izgube v celoti upoštevane ter pripisane obstoječim delničarjem in podrejenim upnikom, uporablja ne glede na obliko tega posredovanja. Nič pa ne kaže na to, da bi te točke 65, 66 in 67 morale imeti različna področja uporabe glede na obliko državne podpore. Natančneje, sistematika zahtev iz točk 66 in 67 ter njihova kumulativna narava kažeta na to, da se ti točki, enako kot točka 65, uporabljata za vsako državno pomoč, ki izboljša položaj lastniškega kapitala upravičenca.

Nazadnje, Splošno sodišče je glede ciljev, ki jim sledi točka 67 Smernic za reševanje in prestrukturiranje, navedlo, da je namen določb iz oddelka o porazdelitvi bremena zlasti preprečiti, da bi bili delničarji in podrejeni upniki zaščiteni pred posledicami svoje odločitve o vlaganju v upravičenca, kar lahko ustvari moralno tveganje in oslabi tržno disciplino. Vendar v teh smernicah nič ne kaže na to, da ta nevarnost moralnega tveganja obstaja le takrat, kadar država članica vложи kapital v upravičenca, ne pa takrat, kadar odpiše njegove dolgove ali kadar navedenemu upravičencu zagotovi nepovratna sredstva. Prav tako cilja, na katerem temelji točka 67, in sicer zmanjšati tveganje, da lahko podjetja, ki pričakujejo, da bodo najverjetneje rešena in prestrukturirana, ko zaidejo v težave, sprejemajo izredna tveganja, da bi ustvarila več dobička, ne bi bilo mogoče v celoti doseči, če bi bilo treba iz področja uporabe te točke izključiti določene vrste ukrepov pomoči, kot so odpisi dolgov, čeprav izboljšajo položaj lastniškega

kapitala upravičenca in ustvarijo enako moralno tveganje kot je tisto, ki izhaja iz kapitalske injekcije. Poleg tega je to, da se državi dodeli razumen delež prihodnjih povečanj vrednosti upravičenca do pomoči za prestrukturiranje, ki je bodisi v obliki nepovratnih sredstev, kapitalske injekcije ali odpisa dolgov, v skladu cilji učinkovitosti javne porabe, kot je nanje opozorjeno v Smernicah za reševanje in prestrukturiranje.

Glede na navedeno je Splošno sodišče štelo, da Komisija ni mogla ugotoviti, da pomoč za prestrukturiranje, dodeljena družbi Condor, ne spada na področje uporabe točke 67 Smernic za reševanje in prestrukturiranje, in ne preučiti, ali je ta pomoč v skladu z zahtevami iz te točke.

Ker je družba Ryanair tako dokazala, da je bila preučitev združljivosti pomoči za prestrukturiranje, dodeljene družbi Condor, z notranjim trgov nepopolna in nezadostna, je Splošno sodišče ugotovilo, da bi Komisija morala imeti dvome, ki upravičujejo začetek postopka iz člena 108(2) PDEU, in je izpodbijani sklep razglasilo za ničn.