



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (десети разширен състав)

19 май 2021 година *

„Държавни помощи — Нидерландия — Държавна гаранция за заеми и подчинен заем, предоставен от държавата в полза на KLM в рамките на пандемията от COVID-19 — Временна рамка за мерки за държавна помощ — Решение да не се повдигат възражения — Решение, с което помощта се обявява за съвместима с вътрешния пазар — Помощ, предоставена по-рано на друго дружество от същата група дружества — Задължение за мотивиране — Запазване на правните последици на решението“

По дело T-643/20

Ryanair DAC, установено в Суордс (Ирландия), представлявано от F.-C. Lapr votte, V. Blanc, E. Vahida, S. Rating и I.-G. Metaxas-Maranghidis, адвокати,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, представлявана от L. Flynn, S. No  и Цв. Георгиева,

ответник,

подпомагана от

Френска република, представлявана от E. de Moustier и P. Dodeller,

от

Кралство Нидерландия, представлявано от J. Langer, подпомаган от I. Rooms, адвокат,

и от

Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, установено в Amstelveen (Нидерландия), представлявано от K. Schillemans, H. Vanderveen и P. Huizing, адвокати,

встъпили страни,

с предмет искане на основание член 263 ДФЕС за отмяна на Решение C(2020) 4871 final на Комисията от 13 юли 2020 година относно държавна помощ SA.57116 (2020/N) — Нидерландия — COVID-19: Държавна гаранция и държавен заем в полза на KLM,

* Език на производството: английски.

ОБЩИЯТ СЪД (десети разширен състав),

състоящ се от: Ал. Корнезов (докладчик), председател, Е. Buttigieg, К. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse и М. Stancu, съдии,

секретар: I. Pollalis, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 25 февруари 2021 г.,

постанови настоящото

Решение

Обстоятелствата по спора

- 1 На 26 юни 2020 г. Кралство Нидерландия уведомява Европейската комисия на основание член 108, параграф 3 ДФЕС за държавна помощ в полза на Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (наричано по-нататък „KLM“), състояща се, от една страна, в държавна гаранция за заем, който ще бъде отпуснат от банков консорциум, и от друга страна, в държавен заем (наричана по-нататък „разглежданата мярка за помощ“). Общият размер на помощта възлиза на 3,4 милиарда евро. Целта на разглежданата мярка за помощ е да осигури временно на KLM необходимите ликвидни средства, за да се справи с отрицателните последици на пандемията от COVID-19. Предвид значението на KLM за икономиката и въздушното обслужване на Кралство Нидерландия последното счита, че сериозните затруднения в икономиката му в резултат от тази пандемия биха се задълбочили в случай на обявяване на дружеството в несъстоятелност.
- 2 KLM е част от групата Air France-KLM. Начело на групата се намира холдинговото дружество Air France-KLM (наричано по-нататък „холдинговото дружество Air France-KLM“), в което френската и нидерландската държава са най-големите акционери и притежават съответно 14,3 % и 14 % от капитала. Дружествата Air France и KLM са две дъщерни дружества на холдинговото дружество Air France-KLM.
- 3 На 4 май 2020 г. с Решение C(2020)2983 final относно държавна помощ SA.57082 (2020/N) — Франция — COVID-19: временна рамка [член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС] — Гаранция и заем от акционер в полза на Air France (наричано по-нататък „Решението Air France“) Комисията обявява за съвместима с вътрешния пазар индивидуална помощ, предоставена от Френската република на Air France под формата на държавна гаранция и на заем от акционер, общо в размер на 7 милиарда евро. Мярката за помощ е имала за цел да финансира непосредствената нужда на Air France от ликвидни средства.
- 4 На 13 юли 2020 г. Комисията приема Решение C(2020) 4871 final относно държавна помощ SA.57116 (2020/N) — Нидерландия — COVID-19: Държавна гаранция и държавен заем в полза на KLM (ОВ С 355, 2020 г., стр. 1; наричано по-нататък „обжалваното решение“), в което тя приема, че разглежданата мярка за помощ, от една страна, представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, и от друга страна, че тази мярка е съвместима с вътрешния пазар на основание член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС. Комисията преценява разглежданата мярка за помощ в светлината на Съобщение от 19 март 2020 г., озаглавено „Временна рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19“ (ОВ С 91 I, 2020 г., стр. 1), изменено на 3 април 2020 г. (ОВ С 112 I, 2020 г., стр. 1), на 13 май 2020 г. (ОВ С 164, 2020 г., стр. 3) и на 29 юни 2020 г. (ОВ С 218, 2020 г., стр. 3) (наричана по-нататък „Временната рамка“).

Производството и исканията на страните

- 5 На 23 октомври 2020 г. жалбоподателят Ryanair DAC подава в секретариата на Общия съд настоящата жалба.
- 6 С отделна молба, подадена на същата дата в секретариата на Общия съд, жалбоподателят иска жалбата да бъде разгледана по реда на бързото производство съгласно членове 151 и 152 от Процедурния правилник на Общия съд. С решение от 16 ноември 2020 г. Общият съд (десети състав) уважава молбата за разглеждане по реда на бързо производство.
- 7 Комисията депозира писмената си защита в секретариата на Общия съд на 7 декември 2020 г.
- 8 На 18 декември 2020 г. жалбоподателят подава мотивирано искане за провеждане на съдебно заседание на основание член 106, параграф 2 от Процедурния правилник.
- 9 По предложение на десети състав Общият съд решава на основание член 28 от Процедурния правилник делото да бъде преразпределено на разширен съдебен състав.
- 10 С молби, постъпили в секретариата на Общия съд съответно на 14 декември 2020 г., 6 януари 2021 г. и 15 януари 2021 г. Кралство Нидерландия, Френската република и KLM искат да встъпят в настоящото производство в подкрепа на исканията на Комисията.
- 11 С решения, съответно от 12 и 19 януари 2021 г. председателят на десети състав на Общия съд допуска встъпването на Кралство Нидерландия и на Френската република.
- 12 С определение от 27 януари 2021 г. председателят на десети състав на Общия съд допуска встъпването на KLM.
- 13 С процесуално-организационни действия, съобщени съответно на 14, 19 и 28 януари 2021 г., се разрешава на Кралство Нидерландия, на Френската република и на KLM да представят писмени становища при встъпване на основание член 154, параграф 3 от Процедурния правилник. Кралство Нидерландия и Френската република представят в секретариата на Общия съд писмените си становища при встъпване съответно на 22 януари 2021 г. и на 3 февруари 2021 г. KLM не представя писмено становище при встъпване.
- 14 Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание от 25 февруари 2021 г. В хода на това съдебно заседание жалбоподателят иска от Общия съд да предприеме процесуално-организационно действие, като прикани Комисията да представи договорите, посочени съответно в Решение Air France и в обжалваното решение, въз основа на които са предоставени разглежданите в тези две решения мерки за помощ. Устната фаза на производството приключва с решение от 26 февруари 2021 г.
- 15 Жалбоподателят моли Общия съд:
 - да отмени обжалваното решение,
 - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 16 Комисията моли Общия съд:
 - да отхвърли жалбата,
 - да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

- 17 Френската република иска от Общия съд да отхвърли жалбата като недопустима, доколкото с нея се оспорва правилността на обжалваното решение, и да я отхвърли по същество в останалата ѝ част. При условията на евентуалност тя иска Общият съд да отхвърли жалбата по същество в нейната цялост.
- 18 Подобно на Комисията, Кралство Нидерландия и KLM молят Общия съд да отхвърли жалбата като неоснователна.

От правна страна

- 19 В подкрепа на жалбата си жалбоподателят изтъква пет основания, като първото от тях е, че Комисията неправилно е изключила от приложното поле на обжалваното решение помощта, предоставена от Френската република на Air France, второто основание е нарушение на принципите на недопускане на дискриминация, на свободно предоставяне на услуги и на свобода на установяването, третото основание е неправилно прилагане на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, четвъртото основание е, че Комисията е трябвало да започне официалната процедура по разследване, и петото основание е нарушение на задължението за мотивиране по смисъла на член 296 ДФЕС.

По допустимостта

- 20 В точки 39—45 от жалбата жалбоподателят твърди, че има процесуална легитимация в качеството си на „заинтересована страна“ по смисъла на член 108, параграф 2 ДФЕС и в качеството си на „заинтересована страна“ по смисъла на член 1, буква з) от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 [ДФЕС] (ОВ L 248, 2015 г., стр. 9), което обстоятелство му позволява да подаде жалба за отмяна на обжалваното решение, прието без започване на официалната процедура по разследване, с оглед на това да защити процесуалните си права.
- 21 Предоставянето на разглежданата помощ засягало интересите на жалбоподателя, който бил конкурент на KLM, доколкото тази помощ позволявала на KLM да получи заеми при благоприятни условия и да остане на пазара като субсидиран конкурент на жалбоподателя въпреки отрицателните последици от пандемията от COVID-19. За сметка на това жалбоподателят, който бил третата най-голяма авиокомпания в Нидерландия, не разполагал с такава помощ.
- 22 Комисията не оспорва допустимостта на жалбата.
- 23 Френската република счита, че жалбоподателят не е процесуално легитимиран да оспорва правилността на обжалваното решение и следователно първото, второто и третото основание на жалбата са недопустими. В замяна на това Френската република не оспорва допустимостта на четвъртото основание на жалбата, тъй като според нея жалбоподателят е заинтересована страна по смисъла на член 108, параграф 2 ДФЕС.
- 24 Следва да се констатира, че допустимостта на жалбата не буди съмнение, доколкото в нея жалбоподателят твърди, че Комисията е трябвало да започне официалната процедура по разследване, посочена в член 108, параграф 2 ДФЕС.
- 25 Всъщност в рамките на производството за упражняване на контрол по член 108 ДФЕС трябва да се разграничат две фази. От една страна, фазата на предварителното разглеждане, установена в член 108, параграф 3 ДФЕС, позволява на Комисията да си създаде първоначално впечатление за съвместимостта на разглежданата помощ. От друга страна, официалната процедура по

- разследване, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС, осигурява на Комисията пълна информация относно данните по преписката. Единствено в рамките на тази процедура Договорът за функционирането на ЕС предвижда задължение за Комисията официално да уведоми заинтересованите страни да представят становищата си (решения от 19 май 1993 г., Cook/Комисия, C-198/91, EU:C:1993:197, т. 22, от 15 юни 1993 г., Matra/Комисия, C-225/91, EU:C:1993:239, т. 16 и от 15 октомври 2018 г., Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters и др./Комисия, T-79/16, непубликувано, EU:T:2018:680, т. 46).
- 26 Когато не е образувана официална процедура по разследване, заинтересованите страни, които иначе биха могли да представят становища по време на посочената втора фаза, са лишени от тази възможност. За да се преодолее проблемът, им е признато правото да оспорят пред съда на Съюза приетото от Комисията решение да не открива официалната процедура по разследване. В този смисъл жалбата за отмяна на решение, прието на основание член 108, параграф 3 ДФЕС, подадена от заинтересована страна по смисъла на член 108, параграф 2 ДФЕС, е допустима, когато нейният автор цели да защити процесуалните права, които черпи от последната посочена разпоредба (вж. решение от 18 ноември 2010 г., NDSHT/Комисия, C-322/09 P, EU:C:2010:701, т. 56 и цитираната съдебна практика).
- 27 В настоящия случай Комисията не е започнала официалната процедура по разследване и в рамките на четвъртото основание жалбоподателят изтъква нарушение на процесуалните си права. С оглед на член 1, буква з) от Регламент 2015/1589 предприятие, конкурентно на получателя на мярка за помощ, несъмнено фигурира сред „заинтересованите страни“ по смисъла на член 108, параграф 2 ДФЕС (решения от 18 ноември 2010 г., NDSHT/Комисия, C-322/09 P, EU:C:2010:701, т. 59 и от 3 септември 2020 г., Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland и др./Комисия, C-817/18 P, EU:C:2020:637, т. 50).
- 28 В настоящия случай е безспорно, че между жалбоподателя и получателя на помощта съществува конкурентно отношение. Всъщност жалбоподателят твърди, без това да е оспорено, че участва във въздушното обслужване в Нидерландия от повече от двадесет години, че през 2019 г. е превозил 3 милиона пътници от или до Нидерландия и че притежава около 5% от нидерландския пазар, което обстоятелство му предоставя качеството на третата най-голяма авиокомпания в Нидерландия. Жалбоподателят изтъква също, че неговата програма за полети през лятото на 2020 г., изготвена преди избухването на пандемията от COVID-19, е включвала 43 дестинации с изходна точка от 3 нидерландски летища. Следователно жалбоподателят е заинтересована страна, която има интерес да осигури защитата на процесуалните права, които черпи от член 108, параграф 2 ДФЕС.
- 29 Ето защо следва да се приеме, че жалбата е допустима в частта, в която жалбоподателят се позовава на нарушение на процесуалните си права.
- 30 В този контекст се налага изводът, че четвъртото основание, което изрично цели да осигури спазването на процесуалните права на жалбоподателя, е допустимо предвид качеството на заинтересована страна на последния, както бе установено в точка 29 по-горе. Всъщност с цел спазване на процесуалните си права в рамките на официалната процедура по разследване жалбоподателят може да посочи основания, които са в състояние да докажат, че преценката на информацията и обстоятелствата, с които разполага или е можела да разполага Комисията във фазата на предварителното разглеждане на мярката, за която е отправено уведомление, е трябвало да породи съмнения относно съвместимостта на тази мярка с вътрешния пазар (вж. в този смисъл решения от 22 декември 2008 г., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, т. 81, от 9 юли 2009 г., 3F/Комисия, C-319/07 P, EU:C:2009:435, т. 35, от 24 май 2011 г., Комисия/Kronoply и Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, т. 59 и от 6 май 2019 г., Scor/Комисия, T-135/17, непубликувано, EU:T:2019:287, т. 73).

- 31 Освен това следва да се припомни, че за да докаже нарушението на процесуалните си права с оглед на съмненията, които спорната мярка е трябвало да предизвика относно съвместимостта си с вътрешния пазар, жалбоподателят има право да изтъкне доводи, с които да установи, че констатацията на Комисията за съвместимостта на тази мярка с вътрешния пазар е неправилна, което а fortiori може да докаже, че тази институция е трябвало да има съмнения при преценката си относно съвместимостта на мярката с вътрешния пазар. Следователно Общият съд е оправомощен да разгледа изложените от жалбоподателя доводи по същество, за да провери дали те могат да подкрепят изрично изтъкнатото от жалбоподателя основание за наличие на съмнения, обосноваващи започването на процедурата по член 108, параграф 2 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 13 юни 2013 г., Ryanair/Комисия, С-287/12 Р, непубликувано, ЕУ:С:2013:395, т. 57—60 и от 6 май 2019 г., Scor/Комисия, Т-135/17, непубликувано, ЕУ:Т:2019:287, т. 77).
- 32 Що се отнася до петото основание, което е нарушение на задължението за мотивиране, следва да се подчертае, че неизпълнението на задължението за мотивиране спада към съществените процесуални нарушения и представлява абсолютно основание за отмяна, което трябва да бъде разглеждано служебно от съда на Съюза, и не се отнася до материалната законосъобразност на обжалваното решение (вж. в този смисъл решение от 2 април 1998 г., Комисия/Sytraval и Brink's France, С-367/95 Р, ЕУ:С:1998:154, т. 67—72).

По същество

- 33 Най-напред следва да се разгледа петото основание.

По петото основание: нарушение на задължението за мотивиране

- 34 В рамките на петото си основание жалбоподателят поддържа по същество, че поради липса или непълнота на мотивите обжалваното решение е опорочено в няколко отношения.
- 35 По-конкретно, в първата част от петото основание жалбоподателят поддържа по същество, че Комисията не е изложила причините, поради които не е взела предвид влиянието на предоставената по-рано помощ на Air France, въпреки че това дружество, подобно на KLM, е било част от групата Air France-KLM.
- 36 Според жалбоподателя предоставената по-рано помощ на Air France е можела да се ползва от цялата група Air France-KLM. При тези обстоятелства Комисията не е имала основание а priori да изключи подобна възможност и съгласно съдебната практика е била длъжна да вземе предвид всички релевантни обстоятелства в това отношение, както и контекста, в който се вписва разглежданата мярка за помощ. В параграф 19 от обжалваното решение обаче Комисията само била посочила, без да представя доказателства или друго обяснение в това отношение, че „дружеството Air France от групата Air France-KLM не е получател на [разглежданата] мярка за помощ“. Тя обаче не била направила проверка и не била изложила мотиви във връзка с това дали предоставената по-рано помощ на останалата част от групата, и по-специално на Air France, е можела да се ползва и от KLM, чиито счетоводни отчети били консолидирани с тези на Air France. В това отношение жалбоподателят упреква Комисията, че се е ограничила да посочи, че нидерландските власти са „потвърдили“, че дружеството Air France от холдинга Air France-KLM не е получател на разглежданата мярка за помощ, без обаче да уточни какъв е практическият израз на това потвърждение. Разглеждането на тези аспекти на посочената мярка за помощ било от основно значение, за да се провери пропорционалността на помощта и дали например са били спазени условията за кумулиране и таваните, определени в параграф 25, буква г) и в параграф 27, буква г) от Временната рамка. Според жалбоподателя

холдинговото дружество Air France-KLM и неговите две дъщерни дружества са част от една и съща стопанска единица, която въз основа на обжалваното решение, разглеждано заедно с Решение Air France, се ползва от помощ в размер общо на 10,4 милиарда евро.

- 37 Комисията, подкрепяна от Кралство Нидерландия, Френската република и KLM, оспорва тези доводи. Тъй като KLM не било получател на предоставената на Air France помощ, Комисията не е била длъжна да дава обяснения по посочения въпрос. В това отношение Комисията припомня, че получател на разглежданата помощ е KLM, а не групата Air France-KLM, нито самото Air France. Освен това именно дружеството Air France било получило помощта, разрешена с Решение Air France, а не групата Air France-KLM или самото KLM. Също така нидерландските и френските органи били потвърдили, че KLM и Air France са съответните получатели на въпросните помощи. Освен това характерните особености на тези помощи изключвали риска предоставената на Air France помощ да обхване и KLM и обратно.
- 38 Следва да се припомни най-напред, че съгласно постоянната съдебна практика изискваните от член 296 ДФЕС мотиви трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, издаваща акта, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол. Изискването за мотивиране следва да се преценява в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай, по-специално в зависимост от съдържанието на акта, от естеството на изложените мотиви и от интереса, който адресатите или други заинтересовани лица, засегнати пряко и лично от акта, могат да имат интерес от получаване на разяснения. Не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите на определен акт отговарят на изискванията на посочения член 296 следва да се преценява с оглед не само на текста, но и на контекста, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя (вж. решение от 8 септември 2011 г., Комисия/Нидерландия, C-279/08 P, EU:C:2011:551, т. 125 и цитираната съдебна практика).
- 39 Макар да е вярно, че в мотивите на решенията, които приемат, институциите не са длъжни да вземат отношение по всички доводи, които заинтересованите лица изтъкват пред тях в хода на административното производство, това не променя факта, че те трябва да изложат фактите и правните съображения, които са от съществено значение в контекста на техните решения (вж. в този смисъл решения от 10 юли 2008 г., Bertelsmann и Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, т. 169 и цитираната съдебна практика, и от 18 септември 2018 г., Duferco Long Products/Комисия, T-93/17, непубликувано, EU:T:2018:558, т. 67).
- 40 В този контекст решението да не се открива предвидената в член 108, параграф 2 ДФЕС официална процедура по разследване трябва да съдържа единствено причините, поради които Комисията приема, че не са налице сериозни затруднения при преценката на съвместимостта на съответната помощ с вътрешния пазар и дори кратките мотиви на това решение трябва да се считат за достатъчни с оглед на предвиденото в член 296 ДФЕС изискване за мотивиране, ако те при все това изразяват ясно и недвусмислено причините, поради които Комисията е приела, че не са налице такива затруднения, тъй като въпросът за обосноваването на тези мотиви не е свързан с това изискване (вж. в този смисъл решения от 22 декември 2008 г., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, т. 65, 70 и 71, от 27 октомври 2011 г., Autriche/Scheucher-Fleisch и др., C-47/10 P, EU:C:2011:698, т. 111 и от 12 май 2016 г., Hamr — Sport/Комисия, T-693/14, непубликувано, EU:T:2016:292, т. 54).
- 41 В настоящия случай следва да се отбележи, че в точки 18 и 19 от обжалваното решение Комисията констатира, от една страна, че KLM е получател на разглежданата помощ, и от друга страна, че нидерландските органи са потвърдили, че Air France, в качеството си на дъщерно дружество на холдинговото дружество Air France-KLM, не се е ползвало от разглежданата мярка за помощ.

- 42 Следва също да се отбележи, че в Решение Air France — което се отнася до държавна помощ, предоставена приблизително два месеца по-рано на Air France, което заедно с KLM е част от една и съща група дружества и следователно посоченото решение представлява елемент от контекста, който трябва да се вземе предвид, за да се провери дали мотивите на обжалваното решение отговарят на изискванията на член 296 ДФЕС в съответствие със съдебната практика, припомнена в точка 40 по-горе — Комисията посочва в параграф 21 по-специално че бенефициер на мярката за помощ, която е предмет на това решение, е „дружеството Air France, посредством Air France-KLM, което е холдинговото дружество на групата“, а френските органи са потвърдили, че дъщерното дружество KLM на холдинга Air France-KLM не се ползва от разглежданото финансиране.
- 43 Обжалваното решение не съдържа други елементи на анализ относно това дали помощта, предоставена по-рано на „дружеството Air France чрез дружеството Air France-KLM, холдинг на групата“, също може да бъде използвана, макар и само частично, за нуждите на KLM от ликвидни средства, евентуално посредством холдинговото дружество Air France-KLM, чиито дъщерни дружества са Air France и KLM.
- 44 При това положение следва да се провери дали мотивите на обжалваното решение показват ясно и недвусмислено — така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка и на Общия съд да упражни своя контрол — причините, поради които Комисията е приела, че KLM не може да се ползва от помощта, предоставена по-рано на Air France посредством холдинговото дружество Air France-KLM, макар че тези дружества са били част от една и съща група.
- 45 В това отношение следва да се припомни, че съгласно точка 11 от Известието на Комисията относно понятието за държавна помощ, посочено в член 107, параграф 1 [ДФЕС] (ОВ С 262, 2016 г., стр. 1), за целите на прилагане на правилата за държавна помощ може да се счита, че няколко отделни правни субекта образуват една стопанска единица. За тази цел следва да се вземат предвид наличието на контролен дял на едно от дружествата в другото дружество, както и наличието на други функционални, стопански и органични връзки между тях.
- 46 В съдебната практика е прието също така, че когато юридически самостоятелни физически или юридически лица съставляват една стопанска единица, те следва да се разглеждат като едно-единствено предприятие с оглед на прилагането на правилата на Съюза в областта на конкуренцията. В областта на държавните помощи въпросът дали съществува една стопанска единица се поставя по-специално когато трябва да се определи получателят на дадена помощ (вж. в този смисъл решения от 14 ноември 1984 г., Intermills/Комисия, 323/82, EU:C:1984:345, т. 11 и 12 и от 8 септември 2009 г., AseaElectrabel/Комисия, T-303/05, непубликувано, EU:T:2009:312, т. 101).
- 47 Сред обстоятелствата, които съдебната практика взема предвид, за да определи дали е налице една стопанска единица в контекста на държавните помощи, са по-специално участието на съответното предприятие в група от дружества, контролът върху която се упражнява пряко или непряко от едно от тях, осъществяването на идентични или паралелни икономически дейности и липсата на икономическа самостоятелност на съответните дружества (вж. в този смисъл решение от 14 октомври 2004 г., Pollmeier Malchow/Комисия, T-137/02, EU:T:2004:304, т. 68—70); образуването на една-единствена група, контролирана от едно дружество, въпреки учредяването на нови дружества, всяко от които има отделна правосубектност (вж. в този смисъл решение от 14 ноември 1984 г., Intermills/Комисия, 323/82, EU:C:1984:345, т. 11); възможността за дружество, което има контролно участие в друго дружество, да контролира, ръководи и финансира това дружество до степен, надхвърляща обикновената финансова инвестиция, както и наличието на органични и функционални връзки между тях (решения от 16 декември 2010 г., AseaElectrabel Produzione/Комисия, C-480/09 P, EU:C:2010:787, т. 51, вж. също в този смисъл решение от 10 януари 2006 г., Cassa di Risparmio di Firenze и др., C-222/04,

EU:C:2006:8, т. 116 и 117), също и наличието на релевантни договорни клаузи (вж. в този смисъл решение от 16 декември 2010 г., AseaElectrabel Produzione/Комисия, C-480/09 P, EU:C:2010:787, т. 57).

- 48 Освен това задължение на Комисията е да разгледа особено внимателно връзките между дружествата, принадлежащи към една и съща група, когато има основание да се опасява, че натрупването на държавни помощи в рамките на една и съща група ще породии последици за конкуренцията (вж. в този смисъл решение от 8 септември 2009 г., AseaElectrabel/Комисия, T-303/05, непубликувано, EU:T:2009:312, т. 116).
- 49 Освен това, в интерес на правилното прилагане на основни правила на Договора за функционирането на ЕС относно държавните помощи Комисията е длъжна да проведе процедурата по разследване на съответните мерки надлежно и безпристрастно, за да може при приемане на окончателното решение да разполага с възможно най-пълната и надеждна информация за тази цел (вж. решение от 2 септември 2010 г., Комисия/Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, т. 90; вж. също в този смисъл решение от 2 април 1998 г., Комисия/Sytraval и Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, т. 62).
- 50 В настоящия случай, на първо място, следва да се отбележи, че Air France и KLM са две дружества от една и съща група, оглавявана от холдинговото дружество Air France-KLM.
- 51 Макар обжалваното решение да описва акционерната структура на холдинговото дружество Air France-KLM (параграф 18 от обжалваното решение, вж. т. 2 по-горе), все пак това решение не съдържа никакви данни относно акционерната структура на двете му дъщерни дружества — Air France и KLM.
- 52 Запитани по този въпрос в съдебното заседание, Кралство Нидерландия и KLM посочват, що се отнася до акционерната структура на KLM, че 49 % от капитала на това дружество се притежава от холдинговото дружество Air France-KLM, 5,9 % от Кралство Нидерландия, 44,8 % от „две нидерландски фондации“ и останалата част — от други акционери. В това отношение Кралство Нидерландия и KLM заявяват, че холдинговото дружество Air France-KLM притежава т.нар. „икономическа собственост“ върху KLM.
- 53 Що се отнася до акционерната структура на Air France, в отговор на поставен от Общия съд въпрос Френската република посочва в съдебното заседание, че холдинговото дружество Air France-KLM е едноличен собственик на дружеството Air France.
- 54 Макар Общият съд да не е в състояние да провери точността и изчерпателността на тази информация, получена единствено в съдебното заседание, нито да разбере изцяло капиталовата структура на групата Air France-KLM, от посочената информация е видно, от една страна, че холдинговото дружество Air France-KLM притежава 100 % от капитала на Air France, и от друга страна, холдинговото дружество Air France-KLM притежава „икономическата собственост“ върху KLM, което освен това е най-големият му акционер.
- 55 На второ място, налага се изводът, че обжалваното решение не съдържа никаква информация относно функционалните, икономическите и органични връзки между холдинговото дружество Air France-KLM и дъщерните му дружества Air France и KLM.
- 56 Запитано по този въпрос в съдебното заседание, KLM обяснява, че холдинговото дружество Air France-KLM е изпълнявало по-специално функции, насочени към получаването на финансиране на общите пазари посредством заем или емитиране на облигации, към управляването на продажбите и общите приходи, генерирани например от продажбата на самолетни билети, и

към осигуряването на някои обичайно използвани услуги, както и функции, свързани с отношенията с инвеститорите. Така се установява, че холдинговото дружество извършва дейности с определено значение в полза на групата Air France-KLM.

- 57 Все пак, тъй като в обжалваното решение липсват данни в това отношение, Общият съд няма възможност да се основе на пълна и неопровержима информация, която да му позволи да разбере съответните функции на посочените по-горе дружества от групата, връзките между тях съгласно учредителния акт, и по-специално дали холдинговото дружество Air France-KLM управлява, контролира, насочва и финансира дъщерните си дружества Air France и KLM.
- 58 На трето място, Общият съд констатира, че съгласно обжалваното решение холдинговото дружество Air France-KLM е имало участие при предоставянето и управлението на помощите, предмет на това решение.
- 59 Всъщност от параграф 12 от обжалваното решение следва, че нидерландското правителство и „различните заинтересовани страни“ е трябвало да сключат няколко договора за целите на предоставянето на разглежданата помощ. По-специално нидерландската държава, KLM и холдинговото дружество Air France-KLM е трябвало да сключат рамков договор (framework agreement), уреждащ общите условия за предоставяне на помощта на KLM. Обжалваното решение не съдържа никакви други данни относно съдържанието на посочения договор. От това обаче може да се заключи, че в качеството си на страна по разглеждания договор холдинговото дружество Air France-KLM е поело определени договорни права и задължения във връзка с разглежданата мярка за помощ.
- 60 Освен това редица аспекти на Решение Air France сочат, че холдинговото дружество Air France-KLM е имало договорни права и задължения във връзка с помощта, предмет на посоченото решение. Например съгласно параграф 15 от това решение Френската република, „групата Air France-KLM“ и групата на съответните банки е трябвало да сключат споразумение относно държавната гаранция преди първоначалното ѝ предоставяне, в което се уточняват специфичните условия за прилагане на посочената гаранция. Съгласно параграф 16 от това решение заемът от акционер трябва също да бъде предмет на договор, сключен между „групата Air France-KLM“ и Agence des participations de l'État (Агенция за държавните дялови участия (Франция), която управлява дяловите участия на държавата акционер. По този начин разглежданото финансиране „ще бъде договорено с Air France-KLM“, докато съгласно параграф 21 от Решение Air France сумите в рамките на това финансиране ще бъдат „предоставени на разположение на дружеството Air France посредством огледални текущи сметки между холдинговото дружество Air France-KLM и дъщерното му дружество Air France“. В този смисъл изглежда, че договорите, свързани с разглежданото финансиране, следва да бъдат сключени с холдинговото дружество Air France-KLM, а не с дружеството Air France. Освен това е видно, че сумите в рамките на това финансиране първо ще постъпят по сметките на холдинговото дружество Air France-KLM, преди да бъдат прехвърлени „посредством огледални текущи сметки“ — чието естество и функциониране обаче не са уточнени — на дъщерното дружество Air France. Освен това от параграфи 26 и 31 от Решение Air France следва, че срокът на гарантирания от държавата заем, както и срокът на държавната гаранция, могат да бъдат удължени „по почин на групата Air France-KLM“. Що се отнася до заема от акционер, съгласно параграф 44 от същото решение той се предоставя при спазване на задълженията, „които ще бъдат поети от групата Air France-KLM“.
- 61 Съгласно посочените в точки 59 и 60 по-горе обстоятелства холдинговото дружество Air France-KLM е взело участие както при предоставянето на разглежданата в настоящото дело помощ, така и на помощта, предмет на Решение Air France.

- 62 Въпреки това, поради липса на други конкретни доказателства в това отношение в обжалваното решение Общият съд няма възможност да разбере какви са съответните роли, права и задължения при предоставянето на въпросните мерки за помощ в полза на холдинговото дружество Air France-KLM и на неговите дъщерни дружества, а именно KLM, от една страна, и Air France, от друга страна.
- 63 В съдебното заседание Комисията обяснява, че помощта, предоставена по-рано на Air France, не би могла да се ползва от KLM поради „договорната структура на сделката“. Освен това тя изтъква, че някои от договорите, посочени в точка 60 по-горе, съдържат конкретни клаузи, които предвиждат, че от съответното финансиране ще се ползва само дружеството Air France и изключват възможността това финансиране да се използва за покриване на нуждите на KLM от ликвидни средства.
- 64 Обратно на това, запитана по този въпрос в съдебното заседание, Френската република изтъква, че посочените в Решение Air France договори не съдържат конкретни клаузи, с които се изключва възможността съответното финансиране да допринесе и за нуждите на групата.
- 65 Тези отговори свидетелстват, че информацията, с която разполага Общият съд, е недостатъчна и откъслечна. Всъщност обжалваното решение не сочи по какъвто и да е начин съдържанието на установените в договора права и задължения на холдинговото дружество Air France-KLM, на KLM и на Air France, а още по-малко евентуалното наличие на някакъв механизъм, установен в договор или не, който би попречил предоставената на Air France помощ посредством холдинговото дружество Air France-KLM да се ползва от KLM именно посредством това холдингово дружество и обратно.
- 66 Във всеки случай следва да се припомни, че спазването на задължението за мотивиране трябва да се преценява в зависимост от информацията, с която разполага жалбоподателят към момента на подаване на жалбата. От друга страна, съгласно постоянната съдебна практика мотивите не може за първи път да бъдат изложени изрично едва впоследствие пред съда, освен при изключителни обстоятелства (вж. решения от 20 март 2014 г., Rouse Industry/Комисия C-271/13 P, непубликувано, EU:C:2014:175, т. 67 и цитираната съдебна практика; вж. също решение от 20 септември 2011 г., Evropaiki Dynamiki/ЕИБ, T-461/08, EU:T:2011:494, т. 109). Следователно са недопустими обясненията, изложени от Комисията в съдебното заседание, които не могат да допълват мотивите на обжалваното решение в хода на съдебното производство.
- 67 От изложените по-горе съображения следва, че Комисията не е можела да направи извод, че помощта, предоставена по-рано на Air France чрез холдинговото дружество Air France-KLM, в никакъв случай не е можела да бъде използвана за нуждите на KLM от ликвидни средства, евентуално посредством холдинговото дружество Air France-KLM, като тази институция не е изложила ясно и недвусмислено преценката си в зависимост от всички фактори, припомнени в точки 52—60 по-горе.
- 68 В това отношение Комисията не може да черпи доводи от решение от 25 юни 1998 г., British Airways и др./Комисия (T-371/94 и T-394/94, EU:T:1998:140). Всъщност в делото, по което е постановено това решение, Комисията е наложила условия за разрешаване на разглежданата помощ, целящи да изключат възможността част от предоставената на Air France помощ да бъде прехвърлена пряко или непряко на друго дружество от същата група. В точки 313 и 314 от това решение Общият съд приема, че посочените условия за предоставяне на разрешение представляват достатъчно и подходящо средство, за да се гарантира, че Air France е единственият получател на помощта. В настоящото дело обаче такива условия за разрешаване, изглежда, липсват и обжалваното решение не съдържа никаква информация в това отношение.

- 69 Наистина е било постановено по съдебен ред, че Комисията разполага с широко право на преценка, за да определи дали дружествата, които са част от една група, трябва да се считат за една стопанска единица или за дружества, които са юридически и финансово самостоятелни за целите на прилагането на схемата за държавни помощи. Това право на преценка на Комисията предполага да се вземат предвид и да се преценят сложни икономически данни и обстоятелства. Тъй като съдът на Съюза не може да замести преценката на автора на решението със своята преценка на фактите, по-специално от икономическа гледна точка, в това отношение контролът на Общия съд трябва да се сведе до проверка дали са спазени процесуалните правила и изискването за мотивиране, дали фактите са установени точно, както и дали не е налице явна грешка в преценката или злоупотреба с власт (вж. решение от 8 септември 2009 г., *AseaElectrabel/Комисия*, Т-303/05, непубликувано, ЕУ:Т:2009:312, т. 101 и 102 и цитираната съдебна практика).
- 70 За тази цел съдът на Съюза трябва в частност да провери не само фактичката достоверност на посочените доказателства, тяхната надеждност и непротиворечивост, но и дали тези доказателства включват всички релевантни данни, които трябва да бъдат взети предвид, за да се прецени дадена сложна ситуация, както и дали те са от такъв характер, че да подкрепят изведените от тях заключения (решение от 20 септември 2018 г., *Испания/Комисия*, С-114/17 Р, ЕУ:С:2018:753, т. 104).
- 71 При все това от точки 43—65 по-горе следва, че в обжалваното решение не са изложени достатъчно ясно и точно всички релевантни в това отношение фактически и правни обстоятелства. Посоченото задължение важи в още по-голяма степен в случай като настоящия, характеризиращ се с успоредното предоставяне на две държавни помощи на две дъщерни дружества на едно и също холдингово дружество, което освен това е взело участие в предоставянето и управлението на посочените помощи и е поело договорни права и задължения във връзка с тях.
- 72 Следователно Комисията не е мотивирала надлежно обжалваното решение, тъй като се е ограничила до това да констатира, от една страна, че KLM е получателят на помощта, предмет на обжалваното решение, и от друга страна, че нидерландските органи са „потвърдили“, че предоставеното на KLM финансиране няма да бъде използвано от Air France, въпреки че тези две дружества са част от една и съща група и някои обстоятелства, съдържащи се в обжалваното решение и в Решението Air France, сочат, че холдинговото дружество Air France-KLM има определена роля в предоставянето и управлението на тези помощи (т. 58—65 по-горе).
- 73 С оглед на всичко изложено по-горе следва да се уважи първата част на петото основание, без да е необходимо да се разглеждат останалите части на това основание.
- 74 Следва също да се припомни, че член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС изисква не само съответната държава членка действително да е изправена пред сериозни затруднения в своята икономика, но и мерките за помощ, приети за преодоляването на тези затруднения, да бъдат, от една страна, необходими за постигането на тази цел, и от друга страна, подходящи и пропорционални с оглед на постигането ѝ. Същото изискване произтича и от параграф 19 от Временната рамка.
- 75 Освен това, както твърди по-специално жалбоподателят, съгласно параграф 25, буква г), подточка i) от Временната рамка държавната помощ под формата на нови публични гаранции по заемите се счита за съвместима с вътрешния пазар на основание член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, при условие че за заеми със срок след 31 декември 2020 г. общият размер на заемите за всеки получател не надвишава двукратния размер на годишната стойност на

заплатите на бенефициера за 2019 г. или за последната налична година. Същият праг се прилага и за държавните помощи под формата на безвъзмездна помощ за публични заеми в съответствие с параграф 27, буква г), подточка i) от посочената рамка.

- 76 Следователно разглеждането на въпроса дали принципно помощта е необходима и пропорционална и дали са спазени посочените по-горе прагове предполага по-специално предварително да се установят нейният размер, получателят ѝ и липсата на риск от кръстосано финансиране при използване на въпросните помощи, между холдинговото дружество Air France-KLM, KLM и Air France. При все това недостатъчните мотиви, с които е опорочено обжалваното решение в това отношение, не позволяват на Общия съд да провери дали Комисията основателно е счела, че не са налице сериозни затруднения при преценката на съвместимостта на съответната помощ с вътрешния пазар.
- 77 Следователно непълнотата на мотивите, с която е опорочено обжалваното решение, е основание за неговата отмяна.
- 78 Поради това обжалваното решение трябва да се отмени, без да е необходимо да се разглеждат останалите основания, изтъкнати от жалбоподателя, и без да е необходимо произнасяне по посоченото в точка 14 по-горе искане за извършване на процесуално-организационни действия.

По запазването на правните последици на отмененото решение

- 79 Съгласно постоянната съдебна практика, когато императивни съображения, свързани с правната сигурност, обосновават това, съгласно член 264, втора алинея ДФЕС съдът на Съюза разполага с право на преценка, за да определи във всеки конкретен случай правните последици на разглеждания акт, които трябва да се считат за окончателни (вж. по аналогия решение от 22 декември 2008 г., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, т. 121 и цитираната съдебна практика).
- 80 Следователно от текста на тази разпоредба следва, че ако счете за нужно, съдът на Съюза би могъл, дори служебно, да ограничи отменителните последици на решението си (вж. в този смисъл решение от 1 април 2008 г., Парламент и Дания/Комисия, C-14/06 и C-295/06, EU:C:2008:176, т. 85).
- 81 В съответствие с тази съдебна практика съдът на Съюза е използвал възможността да ограничи действието във времето на решение, с което установява недействителността на правна уредба на Съюза, когато императивни съображения, които са свързани с правната сигурност и обхващат всички интереси — както публични, така и частни — са в основата на съответните дела, не позволяват да се застраши събирането или плащането на парични суми, осъществени въз основа на тази правна уредба за предхождащия датата на постановяване на съдебното решение период (решение от 22 декември 2008 г., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, т. 122).
- 82 В настоящия случай Общият съд счита, че съществуват императивни съображения, свързани с правната сигурност, които обосновават ограничаването на действието във времето на отмяната на обжалваното решение. Всъщност, от една страна, на този етап поставянето под съмнение на законосъобразността на получаването на предвидените от разглежданата мярка парични суми би имало особено неблагоприятни последици за икономиката и въздушното обслужване в Нидерландия в икономически и социален контекст, който и без друго се характеризира със сериозни затруднения поради неблагоприятните последици от пандемията от COVID-19. От друга страна, следва да се вземе предвид фактът, че основанието за отмяна на обжалваното решение е непълнотата на мотивите му.

- 83 По силата на член 266 ДФЕС Комисията, чийто акт се отменя, е длъжна да предприеме необходимите мерки за изпълнение на настоящото решение на Общия съд.
- 84 По посочените съображения следва да се постанови, че отмяната на обжалваното решение не поражда правни последици до приемането на ново решение от Комисията. Предвид бързината, с която Комисията е действала, считано от предварителното уведомяване или от уведомяването за разглежданата мярка, се приема, че посочените правни последици няма да възникнат през период от най-много два месеца, считано от датата на обявяване на настоящото решение, в случай че Комисията реши да приеме новото решение в рамките на член 108, параграф 3 ДФЕС, и през разумен допълнителен период, в случай че Комисията реши да започне предвидената в член 108, параграф 2 ДФЕС процедура (вж. в този смисъл решение от 22 декември 2008 г., *Régie Networks C-333/07*, EU:C:2008:764, т. 126).

По съдебните разноски

- 85 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е загубила делото, следва да бъде осъдена да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на жалбоподателя, в съответствие с неговото искане.
- 86 Освен това съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник държавите членки и институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Съгласно член 138, параграф 3 от Процедурния правилник Общият съд може да реши встъпила страна, различна от посочените в параграф 1, да понесе направените от нея съдебни разноски.
- 87 Поради това Кралство Нидерландия, Френската република и KLM следва да понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (десети разширен състав)

реши:

- 1) **Отменя Решение C(2020) 4871 final на Комисията от 13 юли 2020 година относно държавна помощ SA.57116 (2020/N) — Нидерландия — COVID-19: Държавна гаранция и държавен заем в полза на KLM.**
- 2) **Отмяната на това решение не поражда правни последици до приемането на ново решение от Европейската комисия по силата на член 108 ДФЕС. Посочените правни последици няма да възникнат през период от най-много два месеца, считано от датата на обявяване на настоящото съдебно решение, в случай че Комисията реши да приеме това ново решение в рамките на член 108, параграф 3 ДФЕС, и през разумен допълнителен период, в случай че Комисията реши да започне предвидената в член 108, параграф 2 ДФЕС процедура.**
- 3) **Осъжда Комисията да понесе направените от нея съдебни разноски, както и съдебните разноски на Ryanair DAC.**
- 4) **Кралство Нидерландия, Френската република и Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV понасят направените от тях съдебни разноски.**

Корнезов

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Stancu

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 19 май 2021 година.

Подписи