Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (deseto prošireno vijeće)

9. lipnja 2021.*

„Državne potpore – Njemačko tržište zračnog prijevoza – Javni zajam koji društvu Condor Flugdienst jamči Njemačka u okviru pandemije bolesti COVID-19 – Odluka o neospornosti – Potpora namijenjena otklanjanju štete nastale zbog izvanrednog događaja – Članak 107. stavak 2. točka (b) UFEU-a – Procjena štete – Uzročna veza – Obveza obrazlaganja – Zadržavanje učinaka odluke”

U predmetu T-665/20,

**Ryanair DAC**, sa sjedištem u Swordsu (Irska), koji zastupaju E. Vahida, F.-C. Laprévote, V. Blanc, S. Rating i I.-G. Metaxas-Maranghidis, *avocats*,

tužitelj,

protiv

**Europske komisije**, koju zastupaju L. Flynn, F. Tomat i V. Bottka, u svojstvu agenata,

tuženik,

koju podupiru

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

**Francuska Republika**, koju zastupaju E. de Moustier i P. Dodeller, u svojstvu agenata,

i

**Condor Flugdienst GmbH**, sa sjedištem u Kelsterbachu (Njemačka), koji zastupaju A. Birnstiel i S. Blazek, *avocats*,

intervenijenti,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje Odluke Komisije C(2020) 2795 *final* od 26. travnja 2020. o državnoj potpori SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) – Njemačka – Naknada štete koju je društvu Condor Flugdienst uzrokovala pandemija bolesti COVID-19.

OPĆI SUD (deseto prošireno vijeće),

u sastavu: A. Kornezov (izvjestitelj), predsjednik, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse i M. Stancu, suci,

* Jezik postupka: engleski

tajnik: I. Pollalis, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 18. ožujka 2021.,

donosi sljedeću

**Presudu**

## Okolnosti spora

1 Condor Flugdienst GmbH (u daljnjem tekstu: društvo Condor) zračni je prijevoznik koji pruža čarter letove i čije se sjedište nalazi u Kelsterbachu (Njemačka). Društvo Condor pruža usluge zračnog prijevoza pojedinačnim klijentima i organizatorima putovanja iz Frankfurta, Düsseldorfa, Münchena i Hamburga (Njemačka), usredotočujući se na tržište turističkih putovanja.

2 Društvo Condor prije je bilo u vlasništvu društva Thomas Cook Group plc (u daljnjem tekstu: grupa Thomas Cook). Grupa Thomas Cook 23. rujna 2019. obustavila je svoje djelatnosti te je protiv nje pokrenut stečajni postupak. Društvo Condor bilo je zbog bliskih operativnih i financijskih veza s tom grupom također suočeno s financijskim poteškoćama te je stoga 25. rujna 2019. moralo zatražiti pokretanje postupka koji se vodi u slučaju nesolventnosti.

3 Istog dana Savezna Republika Njemačka prijavila je Europskoj komisiji pojedinačnu potporu u korist društva Condor u obliku zajma za sanaciju od 380 milijuna eura za koji je bilo predviđeno državno jamstvo. Cilj te mjere bio je omogućiti društvu Condor nastavak njegovih djelatnosti sve dok ne uspostavi vlastite pričuve likvidnosti koje bi mu omogućile poslovanje neovisno o grupi Thomas Cook. Dakle, navedenom se mjerom nastojalo održati uredan zračni prijevoz i ograničiti negativne posljedice likvidacije društva majke na društvo Condor. Odlukom C(2019) 7429 *final* od 14. listopada 2019. o državnoj potpori SA.55394 (2019/N) – Njemačka – Potpora za sanaciju društva Condor Komisija je odobrila potporu.

4 U skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, Savezna Republika Njemačka 24. travnja 2020. prijavila je Europskoj komisiji drugu pojedinačnu mjeru potpore u korist društva Condor u obliku dvaju državnih jamstava uz subvencionirane kamate. Cilj te mjere bilo je obeštećenje društva Condor za štetu koja je izravno pretrpljena zbog otkazivanja njegovih letova odnosno promjena u njihovu rasporedu nakon uvođenja ograničenja putovanja, osobito mjera ograničenja kretanja, u kontekstu pandemije bolesti COVID-19.

5 Komisija je 26. travnja 2020. donijela Odluku C(2020) 2795 *final* o državnoj potpori SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) – Njemačka – Naknada štete koju je društvu Condor uzrokovala pandemija bolesti COVID-19 (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) kojom je zaključila da predmetna mjera predstavlja državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a koja je spojiva s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a.

## Postupak i zahtjevi stranaka

6 Tužbom podnesenom 6. studenoga 2020. tajništvu Općeg suda tužitelj Ryanair DAC pokrenuo je ovaj postupak.

7 Aktom koji je istog dana podnio tajništvu Općeg suda tužitelj je zatražio da se o podnesenoj tužbi odlučuje u ubrzanom postupku., u skladu s člancima 151. i 152. Poslovnika Općeg suda. Odlukom od 2. prosinca 2020. Opći sud (deseto vijeće) prihvatio je zahtjev za ubrzani postupak.

8 Komisija je podnijela odgovor na tužbu tajništvu Općeg suda 21. prosinca 2020.

9 U skladu s člankom 106. stavkom 2. Poslovnika, tužitelj je 28. prosinca 2020. podnio obrazloženi zahtjev za održavanje rasprave.

10 Na prijedlog desetog vijeća, Opći sud odlučio je na temelju članka 28. Poslovnika uputiti predmet proširenom sastavu suda.

11 Aktima podnesenima, redom, 4., 27. i 28. siječnja 2021. tajništvu Općeg suda, Savezna Republika Njemačka, društvo Condor i Francuska Republika zatražili su intervenciju u ovom predmetu u potporu zahtjevu Komisije.

12 Predsjednik desetog vijeća Općeg suda odlukama od 18. siječnja 2021. i 9. veljače 2021. odobrio je intervenciju Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike.

13 Rješenjem od 11. veljače 2021. predsjednik desetog vijeća Općeg suda odobrio je intervenciju društva Condor.

14 Mjerama upravljanja postupkom, dostavljenima 19. siječnja 2021. i 11. veljače 2021., Saveznoj Republici Njemačkoj, Francuskoj Republici i društvu Condor odobreno je na temelju članka 154. stavka 3. Poslovnika podnošenje intervencijskog podneska.

15 Savezna Republika Njemačka svojem je intervencijskom podnesku priložila povjerljivu verziju pobijane odluke. Na raspravi su i Komisija i društvo Condor potvrdili da nemaju prigovora na to da se tužitelju dostavi povjerljiva verzija pobijane odluke i da Opći sud na nju upućuje u odluci kojom se okončava postupak. To je zabilježeno u zapisniku s rasprave.

16 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi pobijanu odluku,

– naloži Komisiji snošenje troškova.

17 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu kao neosnovanu,

– naloži tužitelju snošenje troškova.

18 Francuska Republika od Općeg suda zahtijeva da odbaci tužbu kao nedopuštenu u dijelu u kojem se njome osporava osnovanost pobijane odluke i da je odbije u preostalom dijelu. Ona podredno od Općeg suda zahtijeva da odbije tužbu u cijelosti.

19 Savezna Republika Njemačka i društvo Condor, poput Komisije, od Općeg suda zahtijevaju da odbije tužbu kao neosnovanu i da naloži tužitelju snošenje troškova.

## Pravo

20 U prilog osnovanosti tužbe tužitelj ističe četiri tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na povredi načelâ nediskriminacije, slobodnog pružanja usluga i slobode poslovnog nastana, drugi na pogrešnoj primjeni članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a i na očitoj pogrešci u ocjeni koja se odnosi na proporcionalnost potpore, treći na tome da je Komisija morala pokrenuti službeni istražni postupak i četvrti na povredi obveze obrazlaganja u smislu članka 296. UFEU-a.

***Dopuštenost***

21 Tužitelj u točkama 33. do 41. tužbe tvrdi da ima aktivnu procesnu legitimaciju kao „odnosn[a] strank[a]" u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a i „zainteresirana strana" u smislu članka 1. točke (h) Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. [UFEU-a] (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str. 17.), što mu omogućuje da protiv pobijane odluke koja je donesena a da nije pokrenut službeni istražni postupak podnese tužbu za poništenje radi zaštite svojih postupovnih prava.

22 Na tužiteljeve interese, kao konkurenta društvu Condor, utječe dodjela predmetne mjere potpore kojom se tom društvu omogućuje ostanak na tržištu u svojstvu subvencioniranog konkurenta unatoč negativnim posljedicama pandemije bolesti COVID-19. Nasuprot tomu, tužitelj, koji je drugi najveći zračni prijevoznik u Njemačkoj, nema pravo na takvu potporu.

23 Komisija ne osporava dopuštenost ove tužbe.

24 Francuska Republika smatra da tužitelj nema aktivnu procesnu legitimaciju za osporavanje osnovanosti pobijane odluke i da su stoga prvi i drugi tužbeni razlog nedopušteni. Nasuprot tomu, Francuska Republika ne osporava dopuštenost trećeg tužbenog razloga jer smatra da je tužitelj nedvojbeno zainteresirana stranka u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a, kao ni dopuštenost četvrtog tužbenog razloga.

25 Valja utvrditi da dopuštenost tužbe nije upitna s obzirom na to da tužitelj njome tvrdi da je Komisija trebala pokrenuti službeni istražni postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a.

26 Naime, u okviru postupka nadzora iz članka 108. UFEU-a treba razlikovati dvije faze. S jedne strane, fazom prethodnog ispitivanja uspostavljenom člankom 108. stavkom 3. UFEU-a omogućuje se Komisiji da stekne prvi dojam o spojivosti predmetne potpore. S druge strane, službenim istražnim postupkom predviđenim člankom 108. stavkom 2. UFEU-a omogućuje se Komisiji stjecanje potpune informacije o podacima predmeta. UFEU-om se samo u okviru tog postupka predviđa Komisijina obveza da pozove zainteresirane stranke da podnesu svoja očitovanja (presude od 19. svibnja 1993., Cook/Komisija, C-198/91, EU:C:1993:197, t. 22.; od 15. lipnja 1993., Matra/Komisija, C-225/91, EU:C:1993:239, t. 16. i od 15. listopada 2018., Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters i dr./Komisija, T-79/16, neobjavljena, EU:T:2018:680, t. 46.).

27 Zainteresiranim strankama, koje bi mogle podnijeti očitovanja tijekom te druge faze, oduzeta je ta mogućnost ako se ne pokrene službeni istražni postupak. Kako bi se to otklonilo, priznaje im se pravo da pred sudom Europske unije osporavaju Komisijinu odluku da ne pokrene službeni istražni postupak. Stoga je tužba za poništenje odluke na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a koju je podnijela zainteresirana stranka u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a dopuštena ako tužitelj nastoji zaštititi postupovna prava koja izvodi iz te potonje odredbe (vidjeti presudu od 18. studenoga 2010., NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, t. 56. i navedenu sudsku praksu).

28 U ovom slučaju Komisija nije pokrenula službeni istražni postupak, a tužitelj se u okviru trećeg tužbenog razloga poziva na povredu svojih postupovnih prava. S obzirom na članak 1. točku (h) Uredbe 2015/1589, poduzetnik koji konkurira korisniku mjere potpore nedvojbeno se nalazi među „odnosn[im] strank[ama]" u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a (presuda od 3. rujna 2020., Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland i dr./Komisija, C-817/18 P, EU:C:2020:637, t. 50.; vidjeti u tom smislu i presudu od 18. studenoga 2010., NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, t. 59.).

29 U ovom je slučaju nesporno da postoji konkurentski odnos između tužitelja i društva Condor, koje je korisnik potpore. Naime, tužitelj je ustvrdio, a da mu nitko nije proturječio, da više od 20 godina sudjeluje u njemačkom zračnom prijevozu, da je 2019. prevezao 19 milijuna putnika iz Njemačke ili

prema njoj te da ima udio od otprilike 9 % njemačkog tržišta, što ga čini drugim najvećim zračnim prijevoznikom u Njemačkoj. Tužitelj je također istaknuo da je njegov raspored letova za ljeto 2020., utvrđen prije izbijanja pandemije bolesti COVID-19, obuhvaćao 265 linija iz 14 njemačkih zračnih luka. Usto, Komisija je u točki 15. pobijane odluke utvrdila da određena odredišta koja opslužuje društvo Condor ujedno opslužuje i tužitelj i da su ti zračni prijevoznici konkurenti u pogledu prodaje tzv. „suhih sjedala" odnosno sjedala koja se prodaju izravno pojedinačnim kupcima. Tužitelj je stoga zainteresirana stranka koja ima interes osigurati zaštitu vlastitih postupovnih prava na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a.

30 Stoga valja utvrditi dopuštenost tužbe u dijelu u kojem se tužitelj poziva na povredu svojih postupovnih prava.

31 U tom kontekstu valja utvrditi, uzimajući u obzir tužiteljevo svojstvo zainteresirane stranke, da je dopušten treći tužbeni razlog kojim se izričito nastoji ostvariti poštovanje tužiteljevih postupovnih prava, kao što je to navedeno u točki 29. ove presude. Naime, tužitelj se u svrhu očuvanja svojih postupovnih prava u okviru službenog istražnog postupka može pozivati na razloge kojima se može dokazati da je ocjena informacija i elemenata kojima je Komisija raspolagala ili mogla raspolagati tijekom faze prethodnog ispitivanja prijavljene mjere trebala pobuditi sumnje u spojivost te prijavljene mjere s unutarnjim tržištem (vidjeti u tom smislu presude od 22. prosinca 2008., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, t. 81.; od 9. srpnja 2009., 3F/Komisija, C-319/07 P, EU:C:2009:435, t. 35. i od 24. svibnja 2011., Komisija/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, t. 59.).

32 Usto, valja podsjetiti na to da tužitelj ima pravo, kako bi dokazao povredu svojih postupovnih prava zbog sumnji koje je predmetna mjera trebala pobuditi kad je riječ o njezinoj spojivosti s unutarnjim tržištem, istaknuti argumente kojima nastoji dokazati da je Komisijino utvrđenje spojivosti te mjere s unutarnjim tržištem bilo pogrešno, čime se *a fortiori* može dokazati da je Komisija morala imati sumnje prilikom ocjene spojivosti te mjere s unutarnjim tržištem. Stoga je Opći sud ovlašten razmotriti tužiteljeve argumente u pogledu merituma kako bi provjerio mogu li oni poduprijeti njegov izričito istaknut razlog u pogledu postojanja sumnji koje opravdavaju pokretanje postupka iz članka 108. stavka 2. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 13. lipnja 2013., Ryanair/Komisija, C-287/12 P, neobjavljenu, EU:C:2013:395, t. 57. do 60. i od 6. svibnja 2019., Scor/Komisija, T-135/17, neobjavljenu, EU:T:2019:287, t. 77.).

33 Što se tiče četvrtog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja, valja istaknuti da je povreda obveze obrazlaganja bitna povreda postupka i predstavlja razlog koji se odnosi na javni poredak na koji sud Unije mora paziti po službenoj dužnosti i ne odnosi se na materijalnu zakonitost pobijane odluke (vidjeti u tom smislu presudu od 2. travnja 1998., Komisija/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, t. 67. do 72.).

### *Meritum*

34 Najprije valja ispitati četvrti tužbeni razlog.

#### *Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja*

35 Svojim četvrtim tužbenim razlogom tužitelj u biti tvrdi da je pobijana odluka u više pogleda zahvaćena nepostojanjem obrazloženja odnosno njegovim nedostacima.

36 Konkretno, tužitelj tvrdi da Komisija u pobijanoj odluci nije u dovoljnoj mjeri obrazložila procjenu štete koju se predmetnom mjerom potpore nastoji nadoknaditi, što Komisiju u biti onemogućuje – kao i Opći sud – da nadzire proporcionalnost navedene mjere potpore.

37 U tu svrhu tužitelj u okviru svojeg drugog tužbenog razloga ističe, među ostalim, da Komisija uopće nije objasnila razloge koji su je naveli da u izračun štete koju se predmetnom mjerom potpore nastoji nadoknaditi uključi troškove povezane s produljenjem razdoblja nesolventnosti društva Condor zbog njegove neuspješne prodaje. Tužitelj u tom pogledu kritizira obrazloženje iz točke 79. pobijane odluke. Naime, budući da je iznos gore navedenih troškova veći od razlike između navodne štete i iznosa potpore, pobijana odluka može dovesti do prekomjerne naknade i stoga do pogrešne primjene članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a.

38 Komisija, koju podupiru Savezna Republika Njemačka, Francuska Republika i društvo Condor, osporava te argumente. Komisija u okviru svojeg odgovora na drugi tužbeni razlog ističe da je u točkama 21. i 79. pobijane odluke pravilno utvrdila da je produljenje postupka koji se vodi zbog nesolventnosti društva Condor, pri čemu je to produljenje bilo prethodno nepredvidljivo, bilo izravna posljedica predmetnog izvanrednog događaja. Društvo Condor u travnju 2020. više ne bi bilo podvrgnuto postupku koji se vodi u slučaju nesolventnosti da nije bilo pandemije bolesti COVID-19 i ograničenja donesenih u tom kontekstu. Komisija objašnjava da je potencijalni ulagač odustao od kupoprodajnog ugovora zbog gospodarskih i financijskih poteškoća s kojima su se suočili društvo Condor i on sâm zbog pandemije bolesti COVID-19. Stoga Komisija tvrdi da tužitelj zapravo kritizira osnovanost njezine ocjene u pogledu tog pitanja, a ne s time povezano obrazloženje sadržano u pobijanoj odluci, na temelju kojeg se može potpuno razumjeti njezina analiza.

39 Ponajprije treba podsjetiti na to da prema ustaljenoj sudskoj praksi obrazloženje koje se zahtijeva u članku 296. UFEU-a mora biti prilagođeno naravi predmetnog akta i mora jasno i nedvosmisleno odražavati rasuđivanje institucije koja je donijela akt da bi se zainteresiranim strankama omogućilo da saznaju razloge za donesenu mjeru i nadležnom sudu omogućilo provođenje njegova nadzora. Zahtjev za obrazlaganje mora se ocijeniti s obzirom na okolnosti predmetnog slučaja, osobito sadržaj akta, prirodu navedenih razloga i interes koji adresati mjere ili druge osobe na koje se akt izravno i osobno odnosi mogu imati u dobivanju objašnjenja. U obrazloženju nije potrebno podrobno navoditi sve činjenične i pravne okolnosti s obzirom na to da se pitanje ispunjava li obrazloženje akta zahtjeve iz članka 296. UFEU-a mora ocjenjivati ne samo u odnosu na svoju formulaciju, već i na svoj kontekst i na sva pravna pravila kojima se uređuje predmetno pravno područje (vidjeti presudu od 8. rujna 2011., Komisija/Nizozemska, C-279/08 P, neobjavljenu, EU:C:2011:551, t. 125. i navedenu sudsku praksu).

40 Iako je točno da institucije nisu obvezne u obrazloženju odluka koje donose zauzeti stajalište o svim argumentima koje zainteresirane stranke pred njima ističu tijekom upravnog postupka, one ipak moraju izložiti činjenice i pravna razmatranja koja su od presudne važnosti u strukturi njihovih odluka (vidjeti u tom smislu presude od 10. srpnja 2008., Bertelsmann i Sony Corporation of America/Impala C-413/06 P, EU:C:2008:392, t. 169. i navedenu sudsku praksu i od 18. rujna 2018., Duferco Long Products/Komisija, T-93/17, neobjavljenu, EU:T:2018:558, t. 67.).

41 U tom kontekstu, odluka o nepokretanju službenog istražnog postupka predviđenog člankom 108. stavkom 2. UFEU-a treba sadržavati samo razloge zbog kojih Komisija smatra da ne postoje ozbiljne poteškoće prilikom ocjene spojivosti predmetne potpore s unutarnjim tržištem te se čak i sažeto obrazloženje te odluke mora smatrati dostatnim s obzirom na zahtjev obrazlaganja koji je predviđen člankom 296. UFEU-a ako se u njoj jasno i nedvosmisleno navode razlozi zbog kojih je Komisija smatrala da ne postoje takve poteškoće jer pitanje osnovanosti tog obrazloženja nije dio tog zahtjeva (presude od 27. listopada 2011., Austrija/Scheucher-Fleisch i dr., C-47/10 P, EU:C:2011:698, t. 111. i od 12. svibnja 2016., Hamr – Sport/Komisija, T-693/14, neobjavljena, EU:T:2016:292, t. 54.; vidjeti u tom smislu i presudu od 22. prosinca 2008., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, t. 65., 70. i 71.).

42 U skladu s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a, koji predstavlja pravnu osnovu pobijane odluke, potpore za otklanjanje štete nastale zbog prirodnih nepogoda ili drugih izvanrednih događaja spojive su s unutarnjim tržištem. Kad je riječ o odstupanju od općeg načela nespojivosti državnih potpora s unutarnjim tržištem iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, članak 107. stavak 2. točku (b)

UFEU-a treba se tumačiti usko. Stoga se u smislu te odredbe može nadoknaditi samo gospodarska šteta koja je izravno nastala zbog prirodnih nepogoda ili drugih izvanrednih događaja. Dakle, između štete nastale zbog izvanrednog događaja i državne potpore mora postojati izravna veza te je nužna što je moguće točnija procjena pretrpljene štete (presuda od 23. veljače 2006., Atzeni i dr., C-346/03 i C-529/03, EU:C:2006:130, t. 79.).

43 Komisija mora zatim provjeriti mogu li se predmetne mjere potpore koristiti za otklanjanje štete nastale zbog izvanrednih događaja te zabraniti opće mjere koje nisu povezane sa štetom koju su navodno izazvali takvi događaji (presuda od 17. veljače 2021., Ryanair/Komisija, T-259/20, žalbeni postupak u tijeku, EU:T:2021:92, t. 25.). Također je potrebno da dotična država članica ograniči iznos naknade na ono što je nužno za otklanjanje štete koju su pretrpjeli korisnici predmetne mjere.

44 Iz toga slijedi da potpore koje mogu premašiti štetu koja je izravno nastala zbog predmetnog događaja nisu obuhvaćene člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 11. studenoga 2004., Španjolska/Komisija, C-73/03, neobjavljenu, EU:C:2004:711, t. 40. i 41.).

45 Stoga štetni događaj, kako je određen u pobijanoj odluci, mora biti odlučujući uzrok štete koju se predmetnom potporom nastoji otkloniti te mora biti njezin izravan uzrok. Izravna veza postoji samo ako je šteta izravna posljedica događaja o kojem je riječ, a da pritom ne ovisi o utjecaju drugih uzroka.

46 U ovom slučaju, kao prvo, valja istaknuti da iz točke 11. pobijane odluke proizlazi da je cilj predmetne potpore nadoknaditi društvu Condor „štetu koja je izravno nastala zbog otkazivanja njegovih letova odnosno promjena u njihovu rasporedu nakon uvođenja ograničenja putovanja u vezi s pandemijom bolesti COVID-19, a osobito mjera ograničenja kretanja”. U točki 84. pobijane odluke izričito se potvrđuje taj cilj predmetne potpore.

47 Usto, Komisija je u pobijanoj odluci detaljno opisala ograničenja putovanja koja su propisale države članice, a osobito Njemačka. Ona objašnjava da je pandemija bolesti COVID-19 dovela do ograničenja putovanja u cijelom svijetu i do obustave većine linija putničkog zračnog prijevoza. Zbog toga je društvo Condor moralo ukinuti veliku većinu svojih letova odnosno promijeniti njihov raspored te prizemljiti veliki dio svoje flote (vidjeti osobito točke 4., 9. i 72. pobijane odluke).

48 U točki 59. odgovora na tužbu Komisija je izričito potvrdila da je cilj predmetne mjere potpore bilo obeštećenje društva Condor za njegove „gubitke nastale zbog otkazivanja njegovih letova odnosno promjena u njihovu rasporedu do kojih je došlo isključivo nakon propisivanja ograničenja putovanja u vezi s pandemijom bolesti COVID-19” i da se pobijanom odlukom „ne predviđa naknada druge štete koja bi mogla nastati zbog pandemije bolesti COVID-19”. Komisija također objašnjava da metoda primijenjena u pobijanoj odluci za procjenu predmetne štete ne uključuje „druge izvore štete”, „osim ograničenja putovanja”.

49 Stoga je jasno da se u skladu sa samim tekstom pobijane odluke i Komisijinim argumentima iz odgovora na tužbu predmetnom mjerom potpore nastoji nadoknaditi društvu Condor štetu koja je izravno nastala zbog otkazivanja njegovih letova i promjena u njihovu rasporedu zbog ograničenja putovanja koja su propisana u kontekstu pandemije bolesti COVID-19, a ne svaku drugu štetu koja je općenito povezana s navedenom pandemijom.

50 U tim okolnostima, kao drugo, valja ispitati je li Komisija u pobijanoj odluci u dovoljnoj mjeri izložila razloge koji su je naveli na to da smatra, među ostalim, da su dodatni troškovi koje je snosilo društvo Condor zbog produljenja postupka u slučaju nesolventnosti, a na koje upućuje tužitelj, izravno nastali zbog otkazivanja letova društva Condor i promjena u njihovu rasporedu zbog ograničenja putovanja koja su propisana u kontekstu pandemije bolesti COVID-19.

51 Usto, valja pojasniti da je na Komisiji, koja je zadužena za nadzor spojivosti mjera državne potpore s unutarnjim tržištem, utvrđenje postoji li takva uzročna veza.

52 Komisija se u ovom slučaju, kako bi procijenila iznos štete koja se nastoji popraviti predmetnom mjerom potpore, u biti oslonila na razliku između predviđanjâ dobiti prije oporezivanja (u daljnjem tekstu: EBIT) za razdoblje od ožujka do prosinca 2020., koja su provedena prije i nakon objave ograničenja putovanja i mjera ograničenja kretanja. Ta je razlika procijenjena na 259,7 milijuna eura. Usto, Komisija je smatrala „legitimnim" da se tom iznosu pridodaju dodatni troškovi koje je snosilo društvo Condor zbog produljenja postupka koji se vodio zbog njegove nesolventnosti, a koji nisu bili predvidljivi prilikom procjene EBIT-a nakon pojave pandemije bolesti COVID-19 (t. 79. pobijane odluke). Iznos tih dodatnih troškova procijenjen je na 17 milijuna eura. Tako je ukupni iznos štete za koji je trebalo obeštetiti društvo Condor iznosio 276,7 milijuna eura.

53 Uzrok dodatnih troškova objašnjen je u točkama 18. do 21. pobijane odluke, iz kojih u biti proizlazi da je od rujna 2019., odnosno mnogo ranije nego što su propisana ograničenja putovanja zbog pandemije bolesti COVID-19, vođen postupak u slučaju nesolventnosti protiv društva Condor te da je plan restrukturiranja izrađen u okviru tog postupka predviđao, među ostalim, njegovu prodaju novom ulagatelju. Međutim, navedena prodaja nije ostvarena nakon što je navedeni ulagatelj krajem ožujka 2020. objavio svoju odluku o odustajanju od predviđenog pravnog posla. U skladu s točkom 21. pobijane odluke, „neuspjeh u nastojanjima da se ostvari prodaja dovest će do produljenja postupka u slučaju nesolventnosti", koji stvara dodatne troškove procijenjene na 17 milijuna eura.

54 Čini se da iz gore navedenih odlomaka pobijane odluke proizlazi da predmetni dodatni troškovi proizlaze iz neuspješnih nastojanja da se ostvari prodaja društva Condor. Taj je neuspjeh imao za posljedicu to da se postupak u slučaju nesolventnosti, koji je u tijeku od rujna 2019., nije mogao završiti prema prvotno predviđenom rasporedu, nego je morao biti produljen, što je uzrokovalo dodatne troškove povezane s tim postupkom.

55 Međutim, u pobijanoj odluci nije objašnjeno zbog čega bi dodatni troškovi koji su nastali u okviru produljenja postupka zbog nesolventnosti društva Condor bili izravno uzrokovani otkazivanjem njegovih letova ili promjenom njihova rasporeda zbog ograničenja putovanja propisanih u kontekstu pandemije bolesti COVID-19.

56 Naime, kao prvo, valja istaknuti to da je Komisija u točki 79. pobijane odluke samo navela da je smatrala „legitimnim" da se potraživanoj naknadi štete pridodaju dodatni troškovi nastali u okviru produljenja postupka koji se vodi zbog nesolventnosti društva Condor jer oni nisu bili predvidljivi u trenutku kada je nakon pojave pandemije bolesti COVID-19 procijenjen EBIT. Međutim, utvrđenjem činjenice jesu li u tom trenutku bili predvidljivi navedeni troškovi ne dokazuje se da su oni bili izravno uzrokovani otkazivanjem letova društva Condor i promjenama u njihovu rasporedu zbog ograničenja putovanja koja su propisana u kontekstu pandemije bolesti COVID-19. Također, nije dostatno da se u pobijanoj odluci navede da je „legitimno" pridodati navedene troškove a da se na dovoljno jasan i precizan način ne objasne razlozi zbog kojih je Komisija smatrala da odlučujući uzrok tih troškova proizlazi iz gore navedenog otkazivanja letova i promjena u njihovu rasporedu.

57 Kao drugo, u pobijanoj odluci nije objašnjen ni koji je bio razlog neuspjeha prodaje društva Condor. Iz toga slijedi da u pobijanoj odluci nema nijednog elementa koji bi upućivao na to da ta prodaja nije uspjela zbog otkazivanja letova društva Condor i promjena u njihovu rasporedu zbog ograničenja putovanja propisanih u kontekstu pandemije bolesti COVID-19.

58 Kao treće, iz pobijane odluke proizlazi da je postupak u slučaju nesolventnosti pokrenut u rujnu 2019. zbog financijskih poteškoća s kojima je društvo Condor bilo suočeno nakon likvidacije njegova društva majke, a ne zbog poteškoća povezanih s pandemijom bolesti COVID-19. Dakle, uzrok navedenog postupka i s njime povezanih troškova proizlazi iz situacije koja je prethodila pojavi te pandemije. U tim je okolnostima Komisija morala s posebnom pozornošću ispitati jesu li otkazivanje letova društva Condor i promjene u njihovu rasporedu zbog ograničenja putovanja propisanih u kontekstu pandemije

bolesti COVID-19 doista bili odlučujući uzrok dodatnih troškova koje je snosilo društvo Condor zbog produljenja postupka u slučaju nesolventnosti te je u tom pogledu bila dužna u dovoljnoj mjeri obrazložiti svoju odluku.

59 Naime, čak i pod pretpostavkom da je zbog te pandemije bila otežana mogućnost da se postupak u slučaju nesolventnosti okonča u najkraćem mogućem roku, kao što je to Komisija istaknula na raspravi, u pobijanoj odluci ipak ništa ne upućuje na to koja je, prema mišljenju Komisije, uzročno-posljedična veza između, s jedne strane, otkazivanja letova društva Condor i promjena u njihovu rasporedu te, s druge strane, nastanka navedenih dodatnih troškova. Konkretno, iako je Komisija u točki 21. pobijane odluke navela da su navedeni troškovi rezultat neuspješne prodaje društva Condor, ona nije pojasnila ni razlog tog neuspjeha ni, štoviše, je li nakon navedenog neuspjeha društvo Condor bilo obvezano nastaviti postupak u slučaju nesolventnosti ili je neovisno o navedenom neuspjehu moglo izaći iz njega. Čini se da činjenica da je, u skladu s točkom 21. pobijane odluke, navedeno produljenje trebalo trajati dva do tri mjeseca, dok se, u skladu s točkama 92. i 93. iste odluke, naknadna prodaja društva Condor smatrala mogućom u lipnju 2022., upućuje na to da je društvo Condor namjeravalo više ne biti podvrgnuto navedenom postupku znatno prije i neovisno o mogućem odvijanju takve prodaje te neovisno o njoj.

60 Kao četvrto, Komisija u pobijanoj odluci također nije objasnila ni način na koji su procijenjeni dodatni troškovi nastali produljenjem postupka u slučaju nesolventnosti kao ni vrstu troškova o kojima je riječ. Usto, Komisija nije odgovorila na pitanje je li se smatralo da su svi ti troškovi ili samo dio njih izravno nastali zbog otkazivanja letova društva Condor i promjena u njihovu rasporedu.

61 U tim okolnostima i s obzirom na to da u pobijanoj odluci ne postoje drugi konkretni i provjerljivi elementi, Opći sud ne može nadzirati je li Komisija mogla nedvojbeno zaključiti da postoji izravna uzročna veza između troškova nastalih zbog, s jedne strane, produljenja razdoblja nesolventnosti i, s druge strane, otkazivanja letova društva Condor i promjena u njihovu rasporedu zbog ograničenja putovanja propisanih u kontekstu pandemije bolesti COVID-19.

62 Komisija ne može temeljiti argument na činjenici da su se njemačka tijela obvezala *ex post* provjeriti prelazi li iznos potpore iznos štete i povratiti od društva Condor svaku prekomjernu naknadu koja bi iz toga mogla proizaći (t. 98. do 100. pobijane odluke). Naime, budući da je Komisija u pobijanoj odluci zaključila da troškove povezane s produljenjem postupka u slučaju nesolventnosti treba pridodati šteti koju valja nadoknaditi, navedena *ex post* provjera odnosi se samo na preciznu kvantifikaciju tih troškova, a ne na pravno pitanje mogu li navedeni troškovi biti predmet naknade na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a.

63 Iz toga slijedi da je pobijana odluka zahvaćena nedostatkom u obrazloženju.

64 Stoga valja prihvatiti četvrti tužbeni razlog a da nije potrebno ispitati druge argumente koje je tužitelj iznio u okviru tog tužbenog razloga.

65 Također valja istaknuti da je u skladu s pobijanom odlukom šteta uzrokovana društvu Condor procijenjena na 276,7 milijuna eura, dok je iznos potpore iznosio 267,1 milijun eura. Na temelju toga Komisija je zaključila da predmetna mjera potpore ne prekoračuje ono što je nužno za otklanjanje navedene štete (točke 96. i 97. pobijane odluke). Iz toga slijedi da bi u slučaju da nije ispunjen uvjet koji se odnosi na izravnu uzročnu vezu, a što Opći sud ne može provjeriti zbog nedostataka u obrazloženju pobijane odluke, moguće oduzimanje troškova povezanih s produljenjem postupka u slučaju nesolventnosti, procijenjenih na 17 milijuna eura, od ukupnog iznosa štete imalo za posljedicu to da iznos potpore prelazi iznos predmetne štete, što bi u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 44. ove presude navedenu potporu učinilo nespojivom s unutarnjim tržištem. Stoga nedostatak u obrazloženju kojim je u tom pogledu pobijana odluka zahvaćena sprečava Opći sud da nadzire je li Komisija pravilno smatrala da ne postoje ozbiljne poteškoće prilikom ocjene spojivosti predmetne potpore s unutarnjim tržištem.

66 Stoga nedostatak u obrazloženju pobijane odluke dovodi do njezina poništenja.

67 Dakle, valja poništiti pobijanu odluku, pri čemu nije potrebno razmotriti ostale tužbene razloge.

*Održavanje na snazi učinaka poništene odluke*

68 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, kad to važni razlozi pravne sigurnosti opravdavaju, sud Unije na temelju članka 264. drugog stavka UFEU-a ima diskrecijsku ovlast da u svakom pojedinom slučaju navede koji se učinci dotičnog akta moraju smatrati konačnima (vidjeti, po analogiji, presudu od 22. prosinca 2008., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, t. 121. i navedenu sudsku praksu).

69 Iz članka 264. drugog stavka UFEU-a stoga proizlazi da, ako to smatra potrebnim, sud Unije može, čak i po službenoj dužnosti, ograničiti učinak poništenja koji proizlazi iz njegove presude (vidjeti u tom smislu presudu od 1. travnja 2008., Parlament i Danska/Komisija, C-14/06 i C-295/06, EU:C:2008:176, t. 85.).

70 U skladu s tom sudskom praksom, sud Unije iskoristio je mogućnost ograničenja vremenskih učinaka utvrđenja nevaljanosti propisa Unije kada su važni razlozi pravne sigurnosti povezani s cjelokupnim javnim i privatnim interesima o kojima je bila riječ u odnosnim predmetima sprečavali da se dovede u pitanje naplata ili isplata novčanih iznosa izvršenih na temelju tog propisa u odnosu na razdoblje koje je prethodilo danu donošenja presude (presuda od 22. prosinca 2008., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, t. 122.).

71 U ovom slučaju Opći sud smatra da postoje važni razlozi pravne sigurnosti kojima se opravdava ograničenje vremenskih učinaka poništenja pobijane odluke. Naime, s jedne strane, neposredno dovođenje u pitanje primitka novčanih iznosa predviđenih predmetnom mjerom potpore imalo bi štetne posljedice za njemačko gospodarstvo u gospodarskom i socijalnom kontekstu koji je već obilježen štetnim učincima pandemije bolesti COVID-19. S druge strane, valja uzeti u obzir činjenicu da poništenje pobijane odluke proizlazi iz nedostataka u njezinu obrazloženju.

72 Doista, na temelju članka 266. UFEU-a, Komisija, čiji je akt proglašen ništavim, dužna je poduzeti potrebne mjere kako bi postupila sukladno presudi Općeg suda.

73 Zbog tih razloga valja odgoditi učinke poništenja pobijane odluke do donošenja nove Komisijine odluke. Uzimajući u obzir brzinu kojom je Komisija postupala u razdoblju prije prijave i nakon prijave predmetne mjere, navedeni učinci odgađaju se na razdoblje od najdulje dva mjeseca od datuma objave ove presude u slučaju da Komisija odluči donijeti tu novu odluku u okviru članka 108. stavka 3. UFEU-a i tijekom dodatnog razumnog razdoblja ako Komisija odluči pokrenuti postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 22. prosinca 2008., Régie Networks C-333/07, EU:C:2008:764, t. 126.).

**Troškovi**

74 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Komisija nije uspjela u postupku, valja joj naložiti snošenje vlastitih i tužiteljevih troškova, sukladno zahtjevu tužitelja.

75 Osim toga, na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. U skladu s člankom 138. stavkom 3. Poslovnika, Opći sud može odlučiti da intervenijent koji nije jedan od navedenih u stavku 1. tog članka snosi vlastite troškove.

76 Stoga valja presuditi da će Savezna Republika Njemačka, Francuska Republika i društvo Condor snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (deseto prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Poništava se Odluka Komisije C(2020) 2795 *final* od 26. travnja 2020. o državnoj potpori SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) – Njemačka – Naknada štete koju je društvu Condor Flugdienst GmbH uzrokovala pandemija bolesti COVID-19.**

2. **Valja odgoditi učinke poništenja navedene odluke do donošenja nove odluke Komisije na temelju članka 108. UFEU-a. Navedeni učinci odgađaju se na razdoblje od najdulje dva mjeseca od datuma objave ove presude u slučaju da Komisija odluči donijeti tu novu odluku u okviru članka 108. stavka 3. UFEU-a i tijekom dodatnog razumnog razdoblja ako Komisija odluči pokrenuti postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a.**

3. **Komisiji se nalaže snošenje vlastitih troškova i troškova koje zahtijeva društvo Ryanair DAC.**

4. **Savezna Republika Njemačka, Francuska Republika i društvo Condor Flugdienst snosit će vlastite troškove.**

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Stancu

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 9. lipnja 2021.

Potpisi