Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (deseti razširjeni senat)

z dne 9. junija 2021 *

„Državne pomoči – Nemški trg zračnega prevoza – Javno posojilo s poroštvom Nemčije družbi Condor Flugdienst v okviru pandemije covida-19 – Sklep o nenasprotovanju – Pomoč za povrnitev škode, ki jo je povzročil izjemni dogodek – Člen 107(2)(b) PDEU – Ocena škode – Vzročna zveza – Obveznost obrazložitve – Ohranitev učinkov sklepa

V zadevi T-665/20,

Ryanair DAC s sedežem v Swordsu (Irska), ki jo zastopajo E. Vahida, F.-C. Laprévote, V. Blanc, S. Rating in I.-G. Metaxas-Maranghidis, odvetniki,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo L. Flynn, F. Tomat, in V. Bottka, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopajo J. Möller, R. Kanitz in P.-L. Krüger, agenti,

Francoske republike, ki jo zastopata E. de Moustier in P. Dodeller, agenta,

in

Condor Flugdienst GmbH s sedežem v Kelsterbachu (Nemčija), ki jo zastopata A. Birnstiel in S. Blazek, odvetnika,

intervenientke,

zaradi tožbe na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije 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 covida-19 nastala družbi Condor Flugdienst,

SPLOŠNO SODIŠČE (deseti razširjeni senat),

v sestavi A. Kornezov (poročevalec), predsednik, E. Buttigieg, sodnik, K. Kowalik-Bańczyk, sodnica, G. Hesse, sodnik, in M. Stancu, sodnica,

sodni tajnik: I. Pollalis, administrator,

* Jezik postopka: angleščina.

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 18. marca 2021

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

1 Condor Flugdienst GmbH (v nadaljevanju: Condor) je letalska družba, ki opravlja čarterske lete in ima sedež v Kelsterbachu (Nemčija). Za posamezne stranke in organizatorje potovanj opravlja storitve zračnega prevoza iz Frankfurta, Düsseldorfa, Münchna in Hamburga (Nemčija), pri čemer se osredotoča na trg počitniških potovanj.

2 Družba Condor je bila prej v lasti družbe Thomas Cook Group plc (v nadaljevanju: skupina Thomas Cook). Skupina Thomas Cook je 23. septembra 2019 prenehala delovati in nad njo je bil uveden stečajni postopek. Zaradi tesnih poslovnih in finančnih povezav med njo in družbo Condor se je zadnjenavedena soočala s finančnimi težavami in je zato 25. septembra 2019 morala zahtevati uvedbo postopka zaradi insolventnosti.

3 Zvezna republika Nemčija je istega dne Evropski komisiji priglasila individualno pomoč družbi Condor v obliki posojila za reševanje v višini 380 milijonov EUR z državnim poroštvom. Cilj tega ukrepa je bil družbi Condor omogočiti, da nadaljuje svoje dejavnosti, dokler ne oblikuje lastnih likvidnostnih rezerv, ki ji bodo omogočile poslovanje neodvisno od skupine Thomas Cook. Namen navedenega ukrepa je bil torej ohraniti urejen zračni prevoz in omejiti negativne posledice, ki so družbi Condor nastale zaradi likvidacije njene matične družbe. Komisija je s Sklepom C(2019) 7429 final z dne 14. oktobra 2019 v zvezi z državno pomočjo SA.55394 (2019/N) – Nemčija – Pomoč za reševanje družbi Condor pomoč odobrila.

4 Zvezna republika Nemčija je 24. aprila 2020 Komisiji v skladu s členom 108(3) PDEU priglasila še drugo individualno pomoč družbi Condor v obliki dveh posojil z njenim poroštvom in subvencioniranimi obrestmi. Namen tega ukrepa je družbi Condor nadomestiti škodo, nastalo neposredno zaradi odpovedi ali sprememb datumov njenih letov zaradi uvedbe omejitev potovanj in zlasti zaradi ukrepov zaustavitve javnega življenja v okviru pandemije covida-19.

5 Komisija je 26. aprila 2020 sprejela Sklep C (2020) 2795 final v zvezi z državno pomočjo SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) – Nemčija – Nadomestilo za škodo, ki je zaradi pandemije covida-19 nastala družbi Condor (v nadaljevanju: izpodbijani sklep), v katerem je ugotovila, da zadevni ukrep pomeni državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU in da je ta ukrep v skladu s členom 107(2)(b) PDEU združljiv z notranjim trgom.

Postopek in predlogi strank

6 Tožeča stranka, družba Ryanair DAC, je 6. novembra 2020 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

7 Tožeča stranka je z vlogo, ki je v sodno tajništvo Splošnega sodišča prispela istega dne, predlagala, naj se ta tožba obravnava po hitrem postopku v skladu s členoma 151 in 152 Poslovnika Splošnega sodišča. Splošno sodišče (deseti senat) je s sklepom z dne 2. decembra 2020 predlogu za obravnavanje po hitrem postopku ugodilo.

8 Komisija je 21. decembra 2020 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila odgovor na tožbo.

9 Tožeča stranka je na podlagi člena 106(2) Poslovnika 28. decembra 2020 vložila obrazloženi predlog za obravnavo.

10 Splošno sodišče je na predlog desetega senata na podlagi člena 28 Poslovnika odločilo, da zadevo predodeli razširjenemu senatu.

11 Zvezna republika Nemčija 4. januarja 2021, družba Condor 27. januarja 2021 in Francoska republika 28. januarja 2021 so v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložile predlog za intervencijo v tej zadevi v podporo predlogom Komisije.

12 Predsednik desetega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 18. januarja dovolil intervencijo Zvezne republike Nemčije in s sklepom z dne 9. februarja 2021 intervencijo Francoske republike.

13 Predsednik desetega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 11. februarja 2021 dovolil intervencijo družbe Condor.

14 Zvezni republiki Nemčiji, Francoski republiki in družbi Condor je bila z ukrepi procesnega vodstva z dne 19. januarja oziroma z dne 11. februarja 2021 na podlagi člena 154(3) Poslovnika dovoljena vložitev intervencijske vloge.

15 Zvezna republika Nemčija je intervencijski vlogi priložila zaupno različico izpodbijanega sklepa. Komisija in družba Condor sta na obravnavi potrdili, da ne nasprotujeta predložitvi zaupne različice izpodbijanega sklepa tožeči stranki in temu, da se Splošno sodišče nanjo sklicuje v odločbi, s katero se postopek konča. To je bilo povzeto v zapisniku obravnave.

16 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– izpodbijani sklep razglasi za ničen;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

17 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrne kot neutemeljeno;

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

18 Francoska republika Splošnemu sodišču predlaga, naj tožbo v delu, v katerem se z njo izpodbija utemeljenost izpodbijanega sklepa, zavrže kot nedopustno, v preostalem pa zavrne. Podredno predlaga, naj Splošno sodišče tožbo v celoti zavrne.

19 Zvezna republika Nemčija in družba Condor Splošnemu sodišču tako kot Komisija predlagata, naj tožbo zavrne kot neutemeljeno in tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

20 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja štiri razloge, od katerih se prvi nanaša na kršitev načel prepovedi diskriminacije, svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja, drugi na napačno uporabo člena 107(2)(b) PDEU in na očitno napako pri presoji glede sorazmernosti pomoči, tretji na to, da bi Komisija morala uvesti formalni postopek preiskave, in četrti na kršitev obveznosti obrazložitve v smislu člena 296 PDEU.

Dopustnost

21 Tožeča stranka v točkah od 33 do 41 tožbe trdi, da ima procesno upravičenje kot „zadevna stranka“ v smislu člena 108(2) PDEU in „zainteresirana stranka“ v smislu člena 1(h) Uredbe Sveta (EU) 2015/1589 z dne 13. julija 2015 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 PDEU (UL 2015, L 248, str. 9), kar ji omogoča, da zoper izpodbijani sklep, ki je bil sprejet brez uvedbe formalnega postopka preiskave, zaradi varstva svojih procesnih pravic vloži ničnostno tožbo.

22 Odobritev zadevnega ukrepa pomoči, ki naj bi družbi Condor omogočila, da kljub negativnim posledicam pandemije covida-19 ostane na trgu kot subvencionirana konkurentka, naj bi vplivala na interese tožeče stranke kot konkurentke družbe Condor. Nasprotno pa naj tožeča stranka, ki naj bi bila druga največja letalska družba v Nemčiji, ne bi prejela podpore.

23 Komisija ne izpodbija dopustnosti tožbe.

24 Francoska republika meni, da tožeča stranka nima procesnega upravičenja za izpodbijanje utemeljenosti izpodbijanega sklepa ter da zato prvi in drugi tožbeni razlog nista dopustna. Francoska republika pa ne izpodbija dopustnosti tretjega tožbenega razloga, saj je tožeča stranka po njenem mnenju nesporno zadevna stranka v smislu člena 108(2) PDEU, niti dopustnosti četrtega tožbenega razloga.

25 Ugotoviti je treba, da ni dvoma o dopustnosti te tožbe v delu, v katerem želi tožeča stranka z njo trditi, da bi Komisija morala uvesti formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU.

26 V okviru postopka nadzora iz člena 108 PDEU je namreč treba ločiti dve fazi. Na eni strani je faza predhodne preučitve iz člena 108(3) PDEU, s katero je Komisiji omogočeno, da si ustvari prvo mnenje o združljivosti zadevne pomoči. Na drugi strani pa je formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU, s katerim je Komisiji omogočeno, da pridobi popolne informacije o podatkih v zadevi. Pogodba DEU obveznost Komisije, da zadevne stranke pozove k predložitvi pripomb, določa le v okviru tega postopka (sodbe z dne 19. maja 1993, Cook/Komisija, C-198/91, EU:C:1993:197, točka 22; z dne 15. junija 1993, Matra/Komisija, C-225/91, EU:C:1993:239, točka 16, in z dne 15. oktobra 2018, Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters in drugi/Komisija, T-79/16, neobjavljena, EU:T:2018:680, točka 46).

27 Če se formalni postopek preiskave ne uvede, je zadevnim strankam, ki bi lahko v tej drugi fazi vložile stališča, ta možnost odvzeta. Da se to prepreči, jim je priznana pravica, da pred sodišči Evropske unije izpodbijajo sklep Komisije, da ne bo uvedla formalnega postopka preiskave. Tako je tožba za razglasitev ničnosti sklepa, izdanega na podlagi člena 108(3) PDEU, ki jo vloži zadevna stranka v smislu člena 108(2) PDEU, kadar želi tožeča stranka tako zaščititi postopkovne pravice, ki jih črpa iz te določbe, dopustna (glej sodbo z dne 18. novembra 2010, NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, točka 56 in navedena sodna praksa).

28 V obravnavani zadevi Komisija ni uvedla formalnega postopka preiskave in tožeča stranka v okviru tretjega tožbenega razloga navaja kršitev svojih postopkovnih pravic. Glede na člen 1(h) Uredbe 2015/1589 podjetje, ki je konkurenčno upravičencu do ukrepa pomoči, nesporno spada med „zadevne stranke“ v smislu člena 108(2) PDEU (sodba z dne 3. septembra 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland in drugi/Komisija, C-817/18 P, EU:C:2020:637, točka 50; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 18. novembra 2010, NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, točka 59).

29 V obravnavani zadevi ni sporno, da med tožečo stranko in družbo Condor, prejemnico pomoči, obstaja konkurenčno razmerje. Tožeča stranka je namreč trdila, ne da bi ji kdo ugovarjal, da že več kot 20 let sodeluje pri letalskem pokrivanju Nemčije, da je leta 2019 prepeljala 19 milijonov potnikov iz Nemčije ali v to državo in da je imela približno 9-odstotni delež nemškega trga, zaradi česar je bila druga največja letalska družba v Nemčiji. Tožeča stranka je tudi poudarila, da je njen vozni red za poletje

2020, sestavljen pred izbruhom pandemije covida-19, vseboval 265 linij z odhodom s 14 nemških letališč. Poleg tega je Komisija v točki 15 izpodbijanega sklepa ugotovila, da je nekatere destinacije, ki jih je pokrivala družba Condor, pokrivala tudi tožeča stranka in da sta ti letalski družbi konkurentki glede prodaje „suhih sedežev“, to je sedežev, prodanih neposredno posameznim strankam. Tožeča stranka je zato zadevna stranka, ki ima interes za varstvo procesnih pravic, ki jih ima na podlagi člena 108(2) PDEU.

30 Zato je treba tožbo v delu, v katerem se tožeča stranka sklicuje na kršitev svojih procesnih pravic, dopustiti.

31 V tem okviru je treba ugotoviti, da je tretji tožbeni razlog, katerega izrecni namen je doseči spoštovanje procesnih pravic tožeče stranke, dopusten glede na to, da je tožeča stranka zadevna stranka, kot je bilo ugotovljeno v točki 29 zgoraj. Tožeča stranka lahko namreč za varstvo postopkovnih pravic, ki jih ima v okviru formalnega postopka preiskave, navaja tožbene razloge, ki kažejo na to, da bi presoja informacij in elementov, s katerimi Komisija je ali bi lahko razpolagala med predhodno fazo preučitve priglašenega ukrepa, morala povzročiti dvome o združljivosti tega ukrepa z notranjim trgom (glej v tem smislu sodbe z dne 22. decembra 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, točka 81; z dne 9. julija 2009, 3F/Komisija, C-319/07 P, EU:C:2009:435, točka 35, in z dne 24. maja 2011, Komisija/Kronoply in Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, točka 59).

32 Poleg tega je treba opozoriti, da ima tožeča stranka, da bi dokazala kršitev svojih procesnih pravic zaradi dvomov, ki bi jih sporni ukrep moral povzročiti v zvezi z njegovo združljivostjo z notranjim trgom, pravico navesti trditve, s katerimi želi dokazati, da je bila ugotovitev združljivosti tega ukrepa z notranjim trgom, do katere je prišla Komisija, napačna, kar *a fortiori* dokazuje, da bi morala Komisija pri presoji združljivosti tega ukrepa z notranjim trgom imeti dvome. Zato je Splošno sodišče pristojno, da preuči vsebinske trditve, ki jih je navedla tožeča stranka, da bi preverilo, ali te dejansko utemeljujejo tožbeni razlog, ki ga je izrecno navedla v zvezi z obstojem dvomov, zaradi katerih bi bilo treba uvesti postopek iz člena 108(2) PDEU (glej v tem smislu sodbi z dne 13. junija 2013, Ryanair/Komisija, C 287/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:395, točke od 57 do 60, in z dne 6. maja 2019, Scor/Komisija, T 135/17, neobjavljena, EU:T:2019:287, točka 77).

33 V zvezi s četrtim tožbenim razlogom, ki se nanaša na kršitev obveznosti obrazložitve, je treba poudariti, da nespoštovanje obveznosti obrazložitve pomeni bistveno kršitev postopka in je razlog javnega reda, ki ga mora sodišče Unije preizkusiti po uradni dolžnosti in se ne nanaša na vsebinsko zakonitost izpodbijanega sklepa (glej v tem smislu sodbo z dne 2. aprila 1998, Komisija/Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, točke od 67 do 72).

Utemeljenost

34 Najprej je treba preučiti četrti tožbeni razlog.

Četrti tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve

35 Tožeča stranka s četrtim tožbenim razlogom v bistvu trdi, da izpodbijani sklep v več pogledih ni obrazložen oziroma ni zadostno obrazložen.

36 Natančneje, tožeča stranka trdi, da Komisija v izpodbijanem sklepu ni pravno zadostno obrazložila ocene škode, ki naj bi se nadomestila z zadevnim ukrepom pomoči, kar naj bi v bistvu tako njej kot Splošnemu sodišču preprečilo, da preveri sorazmernost navedenega ukrepa pomoči.

37 Tožeča stranka v zvezi s tem v okviru drugega tožbenega razloga med drugim navaja, da Komisija ni pojasnila razlogov, iz katerih je v izračun škode, ki se namerava povrniti z zadevnim ukrepom pomoči, vključila stroške, povezane s podaljšanjem obdobja insolventnosti družbe Condor po neuspešni prodaji te družbe. Tožeča stranka v zvezi s tem graja obrazložitev točke 79 izpodbijanega sklepa. Ker pa so zgoraj navedeni stroški višji od razlike med zatrjevano škodo in zneskom pomoči, naj bi izpodbijani sklep lahko povzročil čezmerno nadomestilo in zato napačno uporabo člena 107(2)(b) PDEU.

38 Komisija ob podpori Zvezne republike Nemčije, Francoske republike in družbe Condor te trditve prereka. V odgovoru na drugi tožbeni razlog trdi, da je v točkah 21 in 79 izpodbijanega sklepa pravilno ugotovila, da je bilo predhodno nepredvidljivo podaljšanje postopka zaradi insolventnosti družbe Condor neposredna posledica zadevnega izrednega dogodka. Brez pandemije covida-19 in omejitev, ki so bile sprejete v tem okviru, naj nad družbo Condor aprila 2020 ne bi več potekal postopek zaradi insolventnosti. Pojasnjuje, da naj bi se potencialni vlagatelj iz sporazuma o nakupu umaknil zaradi ekonomskih in finančnih težav, s katerimi sta se zaradi pandemije covida-19 spopadala tako družba Condor kot on sam. Komisija tako trdi, da tožeča stranka dejansko graja utemeljenost njene presoje v zvezi s tem, ne pa obrazložitve, vsebovane v izpodbijanem sklepu glede tega, ki naj bi omogočala popolno razumevanje njene analize.

39 Najprej je treba opozoriti, da mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso obrazložitev, ki se zahteva s členom 296 PDEU, prilagojena naravi zadevnega akta ter mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je ta akt izdala, tako da se lahko zainteresirane osebe seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor. Zahteva po obrazložitvi se presoja glede na okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vsebino pravnega akta, vrsto navedenih razlogov in interes za pojasnitev, ki ga lahko imajo naslovniki ali druge osebe, na katere se ta akt neposredno in posamično nanaša. Ne zahteva se, da so v obrazložitvi navedeni vsi upoštevni dejanski in pravni elementi, saj vprašanja, ali obrazložitev akta izpolnjuje zahteve iz člena 296 PDEU, ni treba presojati le glede na njegovo besedilo, ampak tudi glede na kontekst in celoto pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje (glej sodbo z dne 8. septembra 2011, Komisija/Nizozemska, C-279/08 P, EU:C:2011:551, točka 125 in navedena sodna praksa).

40 Čeprav institucijam v obrazložitvi odločb, ki jih sprejmejo, ni treba sprejeti stališča glede vseh trditev, na katere se zainteresirane osebe sklicujejo pred njimi v upravnem postopku, pa morajo navesti dejstva in pravne ugotovitve, ki so bistvenega pomena v strukturi njihovih odločb (glej v tem smislu sodbi z dne 10. julija 2008, Bertelsmann in Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, točka 169 in navedena sodna praksa, in z dne 18. septembra 2018, Duferco Long Products/Komisija, T-93/17, neobjavljena, EU:T:2018:558, točka 67).

41 V teh okoliščinah mora sklep, da ne bo uveden formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU, zajemati le razloge, iz katerih je Komisija menila, da ne gre za resne težave pri presoji združljivosti zadevne pomoči z notranjim trgom, in je treba celo kratko razlago tega sklepa z vidika obveznosti obrazložitve, ki je določena v členu 296 PDEU, šteti za zadostno, če so v njej jasno in nedvoumno navedeni razlogi, iz katerih je Komisija presodila, da ne gre za take težave, pri čemer vprašanje utemeljenosti te obrazložitve s to obveznostjo ni povezano (sodba z dne 27. oktobra 2011, Avstrija/Scheucher-Fleisch in drugi, C-47/10 P, EU:C:2011:698, točka 111, in z dne 12. maja 2016, Hamr – Sport/Komisija, T-693/14, neobjavljena, EU:T:2016:292, točka 54; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 22. decembra 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, točke 65, 70 in 71).

42 V skladu s členom 107(2)(b) Pogodbe, ki je pravna podlaga izpodbijanega sklepa, je z notranjim trgom združljiva pomoč za povrnitev škode, ki so jo povzročile naravne nesreče ali izjemni dogodki. Ker gre za izjemo od splošnega načela nezdružljivosti državnih pomoči z notranjim trgom iz člena 107(1) PDEU, je treba člen 107(2)(b) PDEU razlagati ozko. V smislu te določbe se lahko povrne le gospodarska škoda, ki so jo neposredno povzročile naravne nesreče ali drugi izjemni dogodki. Med

škodo, ki so jo povzročili izjemni dogodki, in državno pomočjo mora torej obstajati neposredna zveza, nastalo škodo pa je treba oceniti kar najbolj natančno (sodba z dne 23. februarja 2006, Atzeni in drugi, C-346/03 in C-529/03, EU:C:2006:130, točka 79).

43 Komisija mora zato preveriti, ali je zadevne ukrepe pomoči mogoče uporabiti za povrnitev škode, ki so jo povzročili izjemni dogodki, ter prepovedati ukrepe, ki so splošni in niso odvisni od škode, ki so jo domnevno povzročili taki dogodki (sodba z dne 17. februarja 2021, Ryanair/Komisija, T-259/20, v pritožbenem postopku, EU:T:2021:92, točka 25). Zadevna država članica mora tudi omejiti znesek nadomestila na to, kar je potrebno za povrnitev škode, ki so jo utrpeli upravičenci zadevnega ukrepa.

44 Iz tega izhaja, da pomoči, ki so lahko večje od škode, ki jo je neposredno povzročil zadevni dogodek, niso zajete s členom 107(2)(b) PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 11. novembra 2004, Španija/Komisija, C-73/03, neobjavljena, EU:C:2004:711, točki 40 in 41).

45 Tako mora biti škodni dogodek, kot je opredeljen v izpodbijanem sklepu, odločilni vzrok za škodo, ki naj bi se z zadevno pomočjo nadomestila, in mora neposredno povzročiti to škodo. Neposredna zveza bo podana le, če je škoda neposredna posledica zadevnega dogodka, ne da bi bila odvisna od vpliva drugih vzrokov.

46 V obravnavanem primeru je treba na prvem mestu poudariti, da je iz točke 11 izpodbijanega sklepa razvidno, da je cilj zadevne pomoči družbi Condor nadomestiti „škodo, ki ji je neposredno nastala zaradi odpovedi ali spremembe datumov njenih letov zaradi omejitev potovanj, povezanih s pandemijo covida-19, zlasti ukrepov zaustavitve javnega življenja“. V točki 84 izpodbijanega sklepa je ta cilj zadevne pomoči izrecno potrjen.

47 Poleg tega je Komisija v izpodbijanem sklepu podrobno opisala omejitve potovanj, ki so jih naložile države članice, zlasti Nemčija. Pojasnjuje, da je pandemija covida-19 privedla do omejitev potovanj po celem svetu in do zaprtja večine prog zračnega prevoza potnikov. Zato je morala družba Condor veliko večino svojih letov odpovedati ali spremeniti njihove datume in prizemljiti velik del svoje flote (glej zlasti točke 4, 9 in 72 izpodbijanega sklepa).

48 Komisija je v točki 59 odgovora na tožbo izrecno potrdila, da je bil namen zadevnega ukrepa pomoči družbi Condor nadomestiti „izgube, nastale zaradi odpovedi ali spremembe datumov njenih letov, do katerih je prišlo izključno zaradi naložitve omejitev potovanj, povezanih s pandemijo covida-19“, in da izpodbijani sklep „ne določa nadomestila za drugo škodo, ki bi lahko nastala zaradi pandemije covida-19“. Komisija tudi pojasnjuje, da metoda, ki je bila v izpodbijanem sklepu uporabljena za oceno zadevne škode, ne vključuje „drugih virov škode“, „razen omejitev potovanj“.

49 Jasno je torej, da je v skladu z besedilom izpodbijanega sklepa in trditvami Komisije v odgovoru na tožbo namen zadevnega ukrepa pomoči družbi Condor nadomestiti škodo, ki ji je neposredno nastala zaradi odpovedi in spremembe datumov njenih letov zaradi omejitev potovanj, naloženih v okviru pandemije covida-19, in ne vsako drugo škodo, ki je bolj na splošno povezana z navedeno pandemijo.

50 V teh okoliščinah je treba na drugem mestu preučiti, ali je Komisija v izpodbijanem sklepu pravno zadostno navedla razloge, iz katerih je zlasti menila, da so dodatni stroški, ki jih je imela družba Condor zaradi podaljšanja postopka zaradi insolventnosti, na katere se sklicuje tožeča stranka, nastali neposredno zaradi odpovedi in spremembe datumov letov družbe Condor zaradi omejitev potovanj, ki so bile naložene v okviru pandemije covida-19.

51 Poleg tega je treba pojasniti, da se mora Komisija, ki je zadolžena za nadzor združljivosti ukrepov državne pomoči z notranjim trgom, prepričati o obstoju take vzročne zveze.

52 V obravnavanem primeru se je Komisija pri oceni zneska škode, ki naj bi se povrnil z zadevnim ukrepom pomoči, v bistvu oprla na razliko med napovedmi dobička pred obdavčitvijo (v nadaljevanju: DPO) za obdobje od marca do decembra 2020, ki so bile pripravljene pred napovedjo omejitev potovanj in ukrepov za zaustavitev javnega življenja in po njej. Ta razlika je bila ocenjena na 259,7 milijona EUR. Poleg tega je Komisija menila, da je „upravičeno“, da se k temu znesku prištejejo dodatni stroški, ki jih je družba Condor imela zaradi podaljšanja svojega postopka zaradi insolventnosti, ki jih ob pripravi napovedi DPO po začetku pandemije covida-19 ni bilo mogoče predvideti (točka 79 izpodbijanega sklepa). Znesek teh dodatnih stroškov je bil ocenjen na 17 milijonov EUR. Skupni znesek škode, za katero naj bi družba Condor prejela nadomestilo, je tako znašal 276,7 milijona EUR.

53 Izvor dodatnih stroškov je bil pojasnjen v točkah od 18 do 21 izpodbijanega sklepa, iz katerih je v bistvu razvidno, da je bila družba Condor od septembra 2019, to je veliko preden so bile uvedene omejitve potovanj zaradi pandemije covida-19, v postopku zaradi insolventnosti in da je načrt prestrukturiranja, pripravljen v okviru tega postopka, med drugim določal njeno prodajo novemu vlagatelju. Vendar navedena prodaja ni bila uspešna, ko je navedeni vlagatelj konec marca 2020 napovedal, da se umika iz načrtovane transakcije. V skladu s točko 21 izpodbijanega sklepa bo „neuspeh prizadevanj za prodajo povzročil podaljšanje postopka zaradi insolventnosti“, kar naj bi povzročilo dodatne stroške, ocenjene na 17 milijonov EUR.

54 Zdi se, da iz zgoraj navedenih delov izpodbijanega sklepa izhaja, da naj bi bili zadevni dodatni stroški posledica neuspešnih prizadevanj za izvedbo prodaje družbe Condor. Posledica tega neuspeha naj bi bila, da postopka zaradi insolventnosti, ki je potekal od septembra 2019, ni bilo mogoče končati v skladu s prvotno predvidenim časovnim načrtom, temveč ga je bilo treba podaljšati, kar je povzročilo dodatne stroške, povezane s tem postopkom.

55 Vendar v izpodbijanem sklepu ni pojasnjeno, kako naj bi dodatni stroški, nastali v okviru podaljšanja postopka zaradi insolventnosti družbe Condor, neposredno nastali zaradi odpovedi ali spremembe datumov njenih letov zaradi omejitev potovanj, naloženih v okviru pandemije covida-19.

56 Prvič, treba je namreč poudariti, da se je Komisija v točki 79 izpodbijanega sklepa omejila na navedbo, da je menila, da je „upravičeno“, da se dodatni stroški, nastali v okviru podaljšanja postopka zaradi insolventnosti družbe Condor, prištejejo k zahtevani odškodnini, ker jih ob pripravi napovedi DPO po začetku pandemije covida-19 ni bilo mogoče predvideti. Vendar to, ali je bilo mogoče navedene stroške takrat predvideti ali ne, ne dokazuje, da so nastali neposredno zaradi odpovedi in spremembe datumov letov družbe Condor zaradi omejitev potovanj, ki so bile naložene v okviru pandemije covida-19. Prav tako ni dovolj, da se v izpodbijanem sklepu navede, da je „upravičeno“ prišteti navedene stroške, ne da bi se dovolj jasno in natančno pojasnili razlogi, iz katerih je Komisija štela, da je bil odločilni vzrok za te stroške zgoraj navedena odpoved in sprememba datumov letov.

57 Drugič, v izpodbijanem sklepu prav tako ni pojasnjeno, kaj je bil razlog za neuspeh prodaje družbe Condor. Iz tega izhaja, da v izpodbijanem sklepu ni nobenega elementa, ki bi kazal na to, da ta prodaja ni bila uspešna zaradi odpovedi in spremembe datumov letov družbe Condor zaradi omejitev potovanj, ki so bile naložene v okviru pandemije covida-19.

58 Tretjič, iz izpodbijanega sklepa je razvidno, da je bil postopek zaradi insolventnosti, ki se je začel septembra 2019, začet zaradi finančnih težav, s katerimi se je družba Condor soočala po likvidaciji svoje matične družbe, in ne zaradi težav, povezanih s pandemijo covida-19. Navedeni postopek in z njim povezani stroški so torej izhajali iz položaja pred pojavom te pandemije. V teh okoliščinah bi se morala Komisija posebej pozorno vprašati, ali sta bili odpoved in sprememba datumov letov družbe Condor zaradi omejitev potovanj, ki so bile naložene v okviru pandemije COVID-19, resnično odločilni vzrok za dodatne stroške, ki so družbi Condor nastali zaradi podaljšanja postopka zaradi insolventnosti, in v zvezi s tem pravno zadostno obrazložiti svojo odločitev.

59 Tudi če bi se štelo, da je ta pandemija otežila možnosti, da se postopek zaradi insolventnosti zaključi v najkrajšem možnem času, kot je na obravnavi trdila Komisija, namreč nič v izpodbijanem sklepu ne kaže na to, kakšna je po mnenju Komisije vzročna zveza med odpovedjo in spremembo datumov letov družbe Condor na eni strani ter nastankom navedenih dodatnih stroškov na drugi. Natančneje, čeprav je Komisija v točki 21 izpodbijanega sklepa navedla, da so bili navedeni stroški posledica neuspeha prodaje družbe Condor, ni pojasnila niti razloga za ta neuspeh niti tega, ali je bila družba Condor po navedenem neuspehu zavezana nadaljevati postopek zaradi insolventnosti ali pa bi lahko iz njega izstopila ne glede na navedeni neuspeh. To, da naj bi v skladu s točko 21 izpodbijanega sklepa navedeno podaljšanje trajalo od dveh do treh mesecev, medtem ko se v skladu s točkama 92 in 93 tega sklepa poznejša prodaja družbe Condor šteje za mogočo okoli junija 2022, kaže na to, da je imela družba Condor namen, da že veliko pred morebitno izvedbo take prodaje in neodvisno od nje ne bo več predmet navedenega postopka.

60 Četrtič, Komisija v izpodbijanem sklepu tudi ni pojasnila, kako so bili ocenjeni dodatni stroški, nastali zaradi podaljšanja postopka zaradi insolventnosti, in vrste zadevnih stroškov. Poleg tega ni odgovorila na vprašanje, ali se je za vse stroške ali le za njihov del štelo, da so neposredno nastali zaradi odpovedi in spremembe datumov letov družbe Condor.

61 V teh okoliščinah Splošno sodišče ob neobstoju drugih konkretnih in preverljivih elementov v izpodbijanem sklepu ne more preveriti, ali je Komisija lahko, ne da bi imela dvome v zvezi s tem, ugotovila, da obstaja neposredna vzročna zveza med stroški, nastalimi zaradi podaljšanja obdobja insolventnosti, ter odpovedjo in spremembo datumov letov družbe Condor zaradi omejitev potovanj, ki so bile naložene v okviru pandemije covida-19.

62 Komisija se ne more sklicevati na to, da so se nemški organi zavezali, da bodo naknadno preverili, ali je znesek pomoči presegel znesek škode, in da bodo od družbe Condor izterjali kakršno koli čezmerno nadomestilo, ki bi izhajalo iz tega (točke od 98 do 100 izpodbijanega sklepa). Ker je namreč Komisija v izpodbijanem sklepu ugotovila, da je treba stroške, povezane s podaljšanjem postopka zaradi insolventnosti, prišteti k škodi, ki jo je treba nadomestiti, se bo navedeno naknadno preverjanje nanašalo le na natančno številčno določitev teh stroškov, ne pa na pravno vprašanje, ali se ti stroški lahko povrnejo na podlagi člena 107(2)(b) PDEU.

63 Iz tega izhaja, da izpodbijani sklep v zvezi s tem ni dovolj obrazložen.

64 Zato je treba četrtemu tožbenemu razlogu ugoditi, ne da bi bilo treba preučiti druge trditve, ki jih je tožeča stranka navedla v okviru tega tožbenega razloga.

65 Prav tako je treba poudariti, da je bila v skladu z izpodbijanim sklepom škoda, ki je nastala družbi Condor, ocenjena na 276,7 milijona EUR, medtem ko je bil znesek pomoči ocenjen na 267,1 milijon EUR. Komisija je na podlagi tega ugotovila, da zadevni ukrep pomoči ne presega tega, kar je potrebno za odpravo navedene škode (točki 96 in 97 izpodbijanega sklepa). Iz tega izhaja, da bi morebitno odštetje stroškov, povezanih s podaljšanjem postopka zaradi insolventnosti in ocenjenih na 17 milijonov EUR, od celotnega zneska škode, če pogoj neposredne vzročne zveze ne bi bil izpolnjen, česar Splošno sodišče zaradi nezadostne obrazložitve izpodbijanega sklepa ne more preveriti, povzročilo, da bi znesek pomoči presegel znesek zadevne škode, kar bi v skladu s sodno prakso, navedeno zgoraj v točki 44, lahko povzročilo nezdružljivost te pomoči z notranjim trgom. Nezadostna obrazložitev izpodbijanega sklepa v zvezi s tem zato Splošnemu sodišču onemogoča nadzor nad tem, ali je Komisija upravičeno štela, da nima resnih težav v zvezi s preučitvijo združljivosti zadevne pomoči z notranjim trgom.

66 Nezadostna obrazložitev izpodbijanega sklepa torej povzroči razglasitev ničnosti tega sklepa.

67 Zato je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničen, ne da bi bilo treba preučiti druge tožbene razloge.

Ohranitev učinkov sklepa, razglašenega za ničnega

68 V skladu z ustaljeno sodno prakso lahko sodišče Unije, če je to utemeljeno iz nujnih razlogov pravne varnosti, v skladu s členom 264, drugi odstavek, PDEU v vsakem primeru posebej presodi, katere učinke zadevnega akta je treba šteti za dokončne (glej po analogiji sodbo z dne 22. decembra 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, točka 121 in navedena sodna praksa).

69 Iz člena 264, drugi odstavek, PDEU torej izhaja, da lahko sodišče Unije, če meni, da je to potrebno, učinek razglasitve ničnosti, ki izhaja iz njegove sodbe, omeji tudi po uradni dolžnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 1. aprila 2008, Parlament in Danska/Komisija, C-14/06 in C-295/06, EU:C:2008:176, točka 85).

70 Sodišče Unije je v skladu s to sodno prakso možnost časovno omejiti učinke ugotovitve, da je predpis Unije neveljaven, uporabilo takrat, kadar so nujni razlogi pravne varnosti, povezani s celoto zadevnih interesov, javnih in zasebnih, v obravnavnih zadevah, izključevali, da bi se dvomilo o pobiranju ali plačilu denarnih zneskov v skladu s tem predpisom za obdobje pred izdajo njegove sodbe (sodba z dne 22. decembra 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, točka 122).

71 V obravnavanem primeru Splošno sodišče šteje, da obstajajo nujni razlogi pravne varnosti, ki upravičujejo časovno omejitev učinkov razglasitve ničnosti izpodbijanega sklepa. Na eni strani bi namreč takojšnje izpodbitje prejetja denarnih zneskov, določenih z zadevnim ukrepom pomoči, imelo škodljive posledice za gospodarstvo Nemčije v gospodarskem in socialnem okviru, ki ga že zaznamujejo škodljivi učinki pandemije covida-19. Na drugi strani je treba upoštevati, da razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa izhaja iz nezadostne obrazložitve tega sklepa.

72 V skladu s členom 266 PDEU pa mora Komisija, ki je avtor akta, ki je razglašen za ničnega, sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev te sodbe Splošnega sodišča.

73 Iz teh razlogov je treba učinke razglasitve ničnosti izpodbijanega sklepa zadržati, dokler Komisija ne sprejme novega sklepa. Glede na hitrost, s katero je Komisija ukrepala po predhodni priglasitvi in priglasitvi zadevnega ukrepa, se navedeni učinki zadržijo za obdobje, ki ne sme presegati dveh mesecev od datuma razglasitve te sodbe, če se Komisija odloči sprejeti ta novi sklep na podlagi člena 108(3) PDEU, in za dodatno razumno obdobje, če se Komisija odloči, da uvede postopek na podlagi člena 108(2) PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 22. decembra 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, točka 126).

Stroški

74 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Komisija ni uspela, zato se ji v skladu s predlogi tožeče stranke naloži, da nosi svoje stroške in stroške tožeče stranke.

75 Poleg tega v skladu s členom 138(1) Poslovnika države članice in institucije, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo svoje stroške. V skladu s členom 138(3) Poslovnika lahko Splošno sodišče intervenientu, ki ni eden od subjektov iz odstavka 1, naloži, da nosi svoje stroške.

76 Zato je treba razsoditi, da Zvezna republika Nemčija, Francoska republika in družba Condor nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (deseti razširjeni senat)

razsodilo:

1. **Sklep Komisije 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 covida-19 nastala družbi Condor Flugdienst GmbH se razglasi za ničen.**

2. **Učinki razglasitve ničnosti navedenega sklepa se zadržijo do sprejetja novega sklepa Komisije na podlagi člena 108 PDEU. Navedeni učinki se zadržijo za obdobje, ki ne sme presegati dveh mesecev od datuma razglasitve te sodbe, če se Komisija odloči sprejeti ta novi sklep na podlagi člena 108(3) PDEU, in za dodatno razumno obdobje, če se Komisija odloči, da uvede postopek na podlagi člena 108(2) PDEU.**

3. **Komisija nosi svoje stroške in stroške družbe Ryanair DAC.**

4. **Zvezna republika Nemčija, Francoska republika in družba Condor Flugdienst nosijo svoje stroške.**

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Stancu

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 9. junija 2021.

Podpisi