Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Décima Secção alargada)

9 de junho de 2021 *

«Auxílios de Estado — Mercado alemão dos transportes aéreos — Empréstimo público garantido pela Alemanha a favor da Condor Flugdienst no âmbito da pandemia de COVID-19 — Decisão de não levantar objeções — Auxílio destinado a reparar os danos causados por um acontecimento extraordinário — Artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE — Avaliação dos danos — Nexo de causalidade — Dever de fundamentação — Manutenção dos efeitos da decisão»

No processo T-665/20,

Ryanair DAC, com sede em Swords (Irlanda), representada por E. Vahida, F.-C. Laprévote, V. Blanc, S. Rating e I.-G. Metaxas-Maranghidis, advogados,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por L. Flynn, F. Tomat, e V. Bottka, na qualidade de agentes,

recorrida,

apoiada por:

República Federal da Alemanha, representada por J. Möller, R. Kanitz e P.-L. Krüger, na qualidade de agentes,

por

República Francesa, representada por E. de Moustier e P. Dodeller, na qualidade de agentes,

e por

Condor Flugdienst GmbH, com sede em Kelsterbach (Alemanha), representada por A. Birnstiel e S. Blazek, advogados,

intervenientes,

que tem por objeto, com base no artigo 263.º TFUE, um pedido de anulação da Decisão C(2020) 2795 final da Comissão, de 26 de abril de 2020, relativa ao auxílio de Estado SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) — Alemanha — Indemnização pelos danos causados pela pandemia de COVID-19 à Condor Flugdienst,

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL GERAL (Décima Secção alargada),

composto por: A. Kornezov (relator), presidente, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse e M. Stancu, juízes,

secretário: I. Pollalis, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 18 de março de 2021,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 A Condor Flugdienst GmbH (a seguir «Condor») é uma companhia aérea que assegura voos *charter*, cuja sede se situa em Kelsterbach (Alemanha). Presta serviços de transporte aéreo a clientes individuais e a operadores turísticos a partir de Frankfurt, Düsseldorf, Munique e Hamburgo (Alemanha), concentrando-se no mercado das viagens de recreio.

2 A Condor era anteriormente detida pela Thomas Cook Group plc (a seguir «grupo Thomas Cook»). Em 23 de setembro de 2019, o grupo Thomas Cook cessou a atividade e entrou em liquidação judicial. Devido às ligações operacionais e financeiras estreitas entre este e a Condor, esta viu-se confrontada com dificuldades financeiras e, por conseguinte, teve de pedir a abertura de um processo de insolvência em 25 de setembro de 2019.

3 No mesmo dia, a República Federal da Alemanha notificou à Comissão Europeia um auxílio individual a favor da Condor sob a forma de empréstimo de emergência de 380 milhões de euros que beneficiava de uma garantia de Estado. O objetivo dessa medida era permitir à Condor continuar as suas atividades até constituir as suas próprias reservas de liquidez que lhe permitissem operar independentemente do grupo Thomas Cook. A referida medida destinava-se, assim, a manter um transporte aéreo ordenado e a limitar as consequências negativas para a Condor causadas pela liquidação da sua sociedade-mãe. Por Decisão de 14 de outubro de 2019, C(2019) 7429 final, relativa ao auxílio de Estado SA.55394 (2019/N) — Alemanha — Auxílio de emergência à Condor, a Comissão aprovou o auxílio.

4 Em 24 de abril de 2020, a República Federal da Alemanha notificou à Comissão, em conformidade com o artigo 108.º, n.º 3, TFUE, outro auxílio individual a favor da Condor, sob a forma de dois empréstimos por ela garantidos, com juros subvencionados. Esta medida visava indemnizar a Condor pelos danos diretamente sofridos devido à anulação ou à reprogramação dos seus voos na sequência da instauração de restrições de viagem, em especial medidas de confinamento, no contexto da pandemia de COVID-19.

5 Em 26 de abril de 2020, a Comissão adotou a Decisão C(2020) 2795 final relativa ao auxílio de Estado SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) — Alemanha — Indemnização dos danos causados pela pandemia de COVID-19 à Condor (a seguir «decisão recorrida»), em que concluiu que a medida em causa constituía um auxílio de Estado na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, compatível com o mercado interno à luz do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE.

Tramitação do processo e pedidos das partes

6 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de novembro de 2020, a recorrente, RyanAir DAC, interpôs o presente recurso.

7 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral no mesmo dia, a recorrente requereu ao Tribunal Geral que julgasse o presente recurso sob a forma de tramitação acelerada, em conformidade com os artigos 151.º e 152.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Por Decisão de 2 de dezembro de 2020, o Tribunal Geral (Décima Secção) deferiu o pedido de tramitação acelerada.

8 A Comissão apresentou contestação na Secretaria do Tribunal Geral em 21 de dezembro de 2020.

9 Nos termos do artigo 106.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a recorrente apresentou, em 28 de dezembro de 2020, um pedido fundamentado de audiência de alegações.

10 Sob proposta da Décima Secção, o Tribunal Geral decidiu, em aplicação do artigo 28.º do Regulamento de Processo, remeter o processo a uma formação de julgamento alargada.

11 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 4 de janeiro de 2021, 27 de janeiro de 2021 e 28 de janeiro de 2021, a República Federal da Alemanha, a Condor e a República Francesa pediram para intervir no presente processo em apoio dos pedidos da Comissão.

12 Por Decisões, respetivamente, de 18 de janeiro e de 9 de fevereiro de 2021, o presidente da Décima Secção do Tribunal Geral admitiu a intervenção da República Federal da Alemanha e da República Francesa, respetivamente.

13 Por Despacho de 11 de fevereiro de 2021, o presidente da Décima Secção do Tribunal Geral admitiu a intervenção da Condor.

14 Por medidas de organização do processo notificadas, respetivamente, em 19 de janeiro e 11 de fevereiro de 2021, a República Federal da Alemanha, a República Francesa e a Condor foram autorizadas, em aplicação do artigo 154.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, a apresentar alegações de intervenção.

15 A República Federal da Alemanha juntou às suas alegações de intervenção a versão confidencial da decisão recorrida. Na audiência, a Comissão e a Condor confirmaram ambas que não tinham objeções a que a versão confidencial da decisão recorrida fosse comunicada à recorrente e a que o Tribunal Geral lhe fizesse referência na decisão que viesse a pôr termo à instância. Isto ficou registado na ata da audiência.

16 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– anular a decisão recorrida;

– condenar a Comissão nas despesas.

17 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– negar provimento ao recurso por improcedente;

– condenar a recorrente nas despesas.

18 A República Francesa conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne julgar o recurso inadmissível na parte que se destina a contestar o mérito da decisão recorrida e julgá-lo improcedente quanto ao restante. A título subsidiário, conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne negar integralmente provimento ao recurso quanto ao mérito.

19 À semelhança da Comissão, a República Federal da Alemanha e a Condor concluem pedindo que o Tribunal se digne negar provimento ao recurso quanto ao mérito e condenar a recorrente nas despesas.

Questão de direito

20 A recorrente invoca quatro fundamentos de recurso, relativos, respetivamente, o primeiro, a uma violação dos princípios da não discriminação, da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento, o segundo, a uma aplicação errada do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE e a um erro manifesto de apreciação relativo à proporcionalidade do auxílio, o terceiro, ao dever de a Comissão ter dado início ao procedimento formal de investigação e, o quarto, a uma violação do dever de fundamentação na aceção do artigo 296.º TFUE.

Quanto à admissibilidade

21 A recorrente alega, nos pontos 33 a 41 da petição, que tem legitimidade como «interessada» na aceção do artigo 108.º, n.º 2, TFUE e «parte interessada» na aceção do artigo 1.º, alínea h), do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º TFUE (JO 2015, L 248, p. 9), o que lhe permite interpor recurso de anulação para salvaguarda dos seus direitos processuais contra a decisão recorrida, adotada sem abertura do procedimento formal de investigação.

22 A recorrente afirma que, enquanto concorrente da Condor, os seus interesses são afetados pela concessão da medida de auxílio em causa, que permite à Condor manter-se no mercado como concorrente subvencionado apesar das consequências negativas da pandemia de COVID-19. Em contrapartida, a recorrente, a segunda maior companhia aérea na Alemanha, não beneficia desse apoio.

23 A Comissão não contesta a admissibilidade do recurso.

24 A República Francesa considera que a recorrente não tem legitimidade para contestar o mérito da decisão recorrida e que, por conseguinte, o primeiro e segundo fundamentos do recurso são inadmissíveis. Em contrapartida, a República Francesa não contesta a admissibilidade do terceiro fundamento do recurso, uma vez que a recorrente é, em seu entender, incontestavelmente uma parte interessada na aceção do artigo 108.º, n.º 2, TFUE, nem a do quarto fundamento.

25 Há que observar que a admissibilidade do recurso não suscita dúvidas na medida em que, com este, a recorrente pretende sustentar que a Comissão devia ter dado início ao procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE.

26 Com efeito, no âmbito do procedimento de investigação previsto no artigo 108.º TFUE, devem distinguir-se duas fases. Por um lado, a fase preliminar de exame instituída pelo artigo 108.º, n.º 3, TFUE, que permite à Comissão formar uma primeira opinião sobre a compatibilidade do auxílio em causa. Por outro, o procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE, que permite à Comissão ter uma informação completa sobre os dados do processo. É só no âmbito deste procedimento que o Tratado FUE prevê a obrigação de a Comissão dar aos interessados a oportunidade de apresentarem as suas observações (Acórdãos de 19 de maio de 1993,

Cook/Comissão, C-198/91, EU:C:1993:197, n.º 22; de 15 de junho de 1993, Matra/Comissão, C-225/91, EU:C:1993:239, n.º 16; e de 15 de outubro de 2018, Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters e o./Comissão, T-79/16, não publicado, EU:T:2018:680, n.º 46).

27 Quando não é dado início ao procedimento formal de investigação, as partes interessadas, que poderiam ter apresentado observações durante esta segunda fase, ficam desprovidas dessa possibilidade. Para sanar essa falta, é-lhes reconhecido o direito de impugnarem nos tribunais da União a decisão de a Comissão não dar início ao procedimento formal de investigação. Assim, é admissível um recurso de anulação de uma decisão baseada no artigo 108.º, n.º 3, TFUE, interposto por uma parte interessada na aceção do artigo 108.º, n.º 2, TFUE, quando o recorrente pretenda salvaguardar os direitos processuais que esta disposição lhe confere (v. Acórdão de 18 de novembro de 2010, NDSHT/Comissão, C-322/09 P, EU:C:2010:701, n.º 56 e jurisprudência aí referida).

28 No caso, o procedimento formal de investigação não foi iniciado pela Comissão e a recorrente invoca, no âmbito do terceiro fundamento, uma violação dos seus direitos processuais. À luz do artigo 1.º, alínea h), do Regulamento 2015/1589, uma empresa concorrente do beneficiário de uma medida de auxílio figura incontestavelmente entre as «partes interessadas», na aceção do artigo 108.º, n.º 2, TFUE (Acórdão de 3 de setembro de 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland e o./Comissão, C-817/18 P, EU:C:2020:637, n.º 50; v., igualmente, neste sentido, Acórdão de 18 de novembro de 2010, NDSHT/Comissão, C-322/09 P, EU:C:2010:701, n.º 59).

29 No caso, é incontestável que existe uma relação de concorrência entre a recorrente e a Condor, o beneficiário do auxílio. Com efeito, a recorrente alegou, sem impugnação, que participava no serviço aéreo da Alemanha há mais de 20 anos, que tinha, em 2019, transportado 19 milhões de passageiros a partir da Alemanha ou com destino a esse país e que detinha cerca de 9 % do mercado alemão, o que fazia dela a segunda maior companhia aérea na Alemanha. A recorrente salientou igualmente que o seu programa de voos para o verão de 2020, estabelecido antes de surgir a pandemia de COVID-19, continha 265 linhas a partir de 14 aeroportos alemães. Além disso, no n.º 15 da decisão recorrida, a Comissão declarou que certos destinos servidos pela Condor também o eram pela recorrente e que essas companhias aéreas eram concorrentes no que dizia respeito à venda de «lugares secos», ou seja, lugares vendidos diretamente aos clientes individuais. A recorrente é, portanto, uma parte interessada que tem interesse em garantir a salvaguarda dos direitos processuais que lhe são conferidos pelo artigo 108.º, n.º 2, TFUE.

30 Por conseguinte, há que julgar o recurso admissível na parte em que a recorrente invoca a violação dos seus direitos processuais.

31 Neste contexto, não se pode deixar de observar que o terceiro fundamento, que visa expressamente obter o respeito dos direitos processuais da recorrente, é admissível, tendo em conta a sua qualidade de parte interessada, como acima se demonstra no n.º 29. Com efeito, no âmbito de tal fundamento, o recorrente pode invocar, para efeitos da preservação dos direitos processuais de que beneficia no âmbito do procedimento formal de investigação, fundamentos que demonstrem que a apreciação das informações e dos elementos de que a Comissão dispunha ou podia dispor, na fase de análise preliminar da medida notificada, teria de suscitar dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado interno (v., neste sentido, Acórdãos de 22 de dezembro de 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, n.º 81; de 9 de julho de 2009, 3F/Comissão, C-319/07 P, EU:C:2009:435, n.º 35; e de 24 de maio de 2011, Comissão/Kronoply e Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, n.º 59).

32 Há que lembrar ainda que a recorrente, para demonstrar a violação dos seus direitos processuais devido às dúvidas que a medida controvertida deveria ter suscitado quanto à sua compatibilidade com o mercado interno, pode invocar argumentos destinados a demonstrar que a declaração de compatibilidade dessa medida com o mercado interno a que a Comissão chegou estava errada, o que, *a fortiori*, é suscetível de demonstrar que a Comissão deveria ter tido dúvidas na sua apreciação da compatibilidade dessa medida com o mercado interno. Assim, o Tribunal Geral está habilitado a

examinar os argumentos de mérito apresentados pela recorrente, a fim de verificar se são suscetíveis de confirmar o fundamento por ela expressamente invocado relativamente à existência de dúvidas que justificavam a abertura do procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de junho de 2013, Ryanair/Comissão, C-287/12 P, não publicado, EU:C:2013:395, n.os 57 a 60, e de 6 de maio de 2019, Scor/Comissão, T-135/17, não publicado, EU:T:2019:287, n.º 77).

33 Quanto ao quarto fundamento, violação do dever de fundamentação, refira-se que a inobservância do dever de fundamentação faz parte da preterição das formalidades essenciais e constitui um fundamento de ordem pública que é de conhecimento oficioso pelo juiz da União e não está ligada à legalidade da decisão recorrida quanto ao mérito (v., neste sentido, Acórdão de 2 de abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, n.os 67 a 72).

Quanto ao mérito

34 Há que começar por examinar o quarto fundamento.

Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação

35 Com o seu quarto fundamento, a recorrente sustenta, em substância, que a decisão recorrida está ferida de falta ou insuficiência de fundamentação em vários aspetos.

36 Em especial, a recorrente alega que, na decisão recorrida, a Comissão não fundamentou suficientemente a avaliação do dano que a medida de auxílio em causa visa indemnizar, o que, em substância, impede o Tribunal Geral de verificar a proporcionalidade da referida medida de auxílio.

37 Para esse efeito, a recorrente alega, nomeadamente, no âmbito do seu segundo fundamento, que a Comissão não forneceu nenhuma explicação das razões que a levaram a incluir, no cálculo dos danos que a medida de auxílio em causa visa indemnizar, os custos ligados à prorrogação do período de insolvência da Condor na sequência do fracasso da sua venda. A recorrente critica, a este respeito, a fundamentação do n.º 79 da decisão recorrida. Ora, uma vez que os custos acima referidos são de montante superior à diferença entre os danos alegados e o montante do auxílio, a decisão recorrida é suscetível de dar origem a uma sobrecompensação e, por conseguinte, a uma aplicação errada do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE.

38 A Comissão, apoiada pela República Federal da Alemanha, pela República Francesa e pela Condor, contesta esta argumentação. Sustenta, no âmbito da sua resposta ao segundo fundamento, que concluiu devidamente na decisão recorrida, nos n.os 21 e 79, que o prolongamento anteriormente imprevisível do processo de insolvência da Condor era uma consequência direta do acontecimento extraordinário em causa. Sem a pandemia de COVID-19 e as restrições adotadas nesse contexto, a Condor teria deixado de estar sujeita ao processo de insolvência em abril de 2020. Explica que o investidor potencial se retirou do acordo de compra devido às dificuldades económicas e financeiras com que se defrontou a Condor e ele próprio por causa da pandemia de COVID-19. Assim, a Comissão alega que a recorrente critica, na realidade, o mérito do seu entendimento nesse ponto e não a fundamentação contida na decisão recorrida a esse respeito, que afirma permitir perfeitamente a sua análise.

39 Há que lembrar que, segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa e evidenciar, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição autora do ato, por forma a permitir aos interessados conhecerem as razões da medida adotada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso em apreço, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do

interesse que os destinatários ou outras pessoas direta e individualmente afetadas pelo ato podem ter em obter explicações. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato preenche as exigências do artigo 296.º TFUE deve ser apreciada tendo em conta não só o seu teor mas também o seu contexto e o conjunto das regras jurídicas que regulam a matéria em causa (v. Acórdão de 8 de setembro de 2011, Comissão/Países Baixos, C-279/08 P, EU:C:2011:551, n.º 125 e jurisprudência aí referida).

40 Embora seja certo que as instituições não são obrigadas, na fundamentação das decisões que adotam, a tomar posição sobre todos os argumentos que os interessados lhes apresentam num procedimento administrativo, não é menos verdade que devem expor os factos e as considerações jurídicas que tenham importância essencial na sistemática das suas decisões (v., neste sentido, Acórdãos de 10 de julho de 2008, Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala C-413/06 P, EU:C:2008:392, n.º 169 e jurisprudência aí referida, e de 18 de setembro de 2018, Duferco Long Products/Comissão, T-93/17, não publicado, EU:T:2018:558, n.º 67).

41 Neste contexto, a decisão de não dar início ao procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE tem que conter unicamente as razões pelas quais a Comissão considera não estar perante dificuldades sérias de apreciação da compatibilidade do auxílio em causa com o mercado interno e mesmo uma fundamentação sucinta dessa decisão deve ser considerada suficiente à luz da exigência de fundamentação prevista no artigo 296.º TFUE, se revelar de forma clara e inequívoca as razões pelas quais a Comissão considerou não estar em presença de tais dificuldades, sendo a questão da procedência dessa fundamentação alheia a essa exigência (Acórdãos de 27 de outubro de 2011, Áustria/Scheucher-Fleisch e o., C-47/10 P, EU:C:2011:698, n.º 111, e de 12 de maio de 2016, Hamr — Sport/Comissão, T-693/14, não publicado, EU:T:2016:292, n.º 54; v., igualmente, neste sentido, Acórdão de 22 de dezembro de 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, n.ºs 65, 70 e 71).

42 Nos termos do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, que constitui a base jurídica da decisão recorrida, são compatíveis com o mercado interno os auxílios destinados a reparar os danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários. Visto tratar-se de uma exceção ao princípio geral da incompatibilidade dos auxílios de Estado com o mercado interno enunciado no artigo 107.º, n.º 1, TFUE, o artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE deve ser objeto de interpretação estrita. Portanto, só podem ser compensados, na aceção dessa disposição, os prejuízos causados diretamente por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários. Deve, pois, existir um nexo direto entre os danos causados pelo acontecimento extraordinário e o auxílio de Estado e é necessária uma avaliação tão precisa quanto possível dos danos sofridos (Acórdão de 23 de fevereiro de 2006, Atzeni e o., C-346/03 e C-529/03, EU:C:2006:130, n.º 79).

43 Em seguida, a Comissão deve verificar se as medidas de auxílio em causa se prestam ou não a ser utilizadas para reparar os danos causados por acontecimentos extraordinários e excluir medidas de caráter geral e independente dos danos alegadamente provocados por esses acontecimentos (Acórdão de 17 de fevereiro de 2021, Ryanair/Comissão, T-259/20, pendente de recurso, EU:T:2021:92, n.º 25). É igualmente necessário que o Estado-Membro em causa limite o montante da compensação ao necessário para reparar os prejuízos sofridos pelos beneficiários da medida em causa.

44 Daí resulta que os auxílios suscetíveis de exceder os danos diretamente causados pelo acontecimento em questão não se integram no âmbito de aplicação do artigo 107.º, n.º 2, alínea b) TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 11 de novembro de 2004, Espanha/Comissão, C-73/03, não publicado, EU:C:2004:711, n.ºs 40 e 41).

45 Assim, o facto gerador do dano, conforme definido na decisão recorrida, deve ser a causa determinante do dano que o auxílio em causa visa reparar e estar diretamente na sua origem. Só existe um nexo direto quando o dano é consequência direta do evento em questão, sem depender da interposição de outras causas.

46 No caso, refira-se, em primeiro lugar, que resulta do n.º 11 da decisão recorrida que o objetivo do auxílio em causa é indemnizar a Condor pelos «danos diretamente causados pelo cancelamento ou reprogramação dos seus voos devido às restrições de viagens ligadas à pandemia de COVID-19, nomeadamente medidas de confinamento». O n.º 84 da decisão recorrida confirma expressamente este objetivo do auxílio em causa.

47 Além disso, na decisão recorrida, a Comissão descreveu em pormenor as restrições de viagem impostas pelos Estados-Membros, nomeadamente pela Alemanha. Explica que a pandemia de COVID-19 conduziu a restrições de viagens no mundo inteiro e ao encerramento da maior parte das linhas de transporte aéreo de passageiros. Por essa razão, a Condor teve de anular ou reprogramar a grande maioria dos seus voos e imobilizar grande parte da sua frota (v., designadamente, n.ºs 4, 9 e 72 da decisão recorrida).

48 No n.º 59 da contestação, a Comissão confirmou expressamente que a medida de auxílio em causa visava indemnizar a Condor pelas suas «perdas causadas pelo cancelamento ou à reprogramação dos seus voos devido exclusivamente à imposição de restrições de viagens ligadas à pandemia de COVID-19» e que a decisão recorrida «não prev[ia] qualquer compensação por outros danos suscetíveis de terem sido causados pela pandemia de COVID-19». A Comissão explica igualmente que o método utilizado na decisão recorrida para a estimativa dos danos em causa não inclui «outras fontes de danos», «para além das restrições de viagem».

49 É claro, portanto, que, segundo os próprios termos da decisão recorrida e os argumentos da Comissão na contestação, a medida de auxílio em causa visa indemnizar a Condor pelos danos diretamente causados pela anulação e pela reprogramação dos seus voos devido às restrições de viagens impostas no contexto da pandemia de COVID-19, e não por qualquer outro dano mais geralmente ligado à referida pandemia.

50 Nestas circunstâncias, em segundo lugar, há que examinar se, na decisão recorrida, a Comissão expôs suficientemente as razões que a levaram a considerar, nomeadamente, que os custos suplementares incorridos pela Condor devido ao prolongamento do processo de insolvência, aos quais a recorrente faz referência, eram diretamente causados pela anulação e pela reprogramação dos voos da Condor devido às restrições de viagens impostas no contexto da pandemia de COVID-19.

51 Há que precisar ainda que incumbe à Comissão, que está encarregada da fiscalização da compatibilidade das medidas de auxílio de Estado com o mercado interno, assegurar-se da existência desse nexo de causalidade.

52 No caso, para avaliar o montante do dano que a medida de auxílio em causa visa reparar, a Comissão baseou-se, em substância, na diferença entre as previsões dos lucros antes de impostos (a seguir «LAI») para o período compreendido entre março e dezembro de 2020, efetuadas antes e depois do anúncio das restrições de viagens e das medidas de confinamento. Esta diferença foi avaliada em 259,7 milhões de euros. Além disso, a Comissão considerou «legítimo» acrescentar a este montante custos adicionais incorridos pela Condor em razão do prolongamento do seu processo de insolvência, que não eram previsíveis quando foram realizadas as previsões dos LAI após o surgimento da pandemia de COVID-19 (n.º 79 da decisão recorrida). O montante desses custos adicionais foi avaliado em 17 milhões de euros. O montante total do dano pelo qual a Condor devia ser indemnizada foi, assim, aumentado para 276,7 milhões de euros.

53 A origem dos custos adicionais foi explicitada nos n.ºs 18 a 21 da decisão recorrida, dos quais resulta, em substância, que, desde setembro de 2019, ou seja, muito antes de serem impostas as restrições de viagens em razão da pandemia de COVID-19, a Condor estava em processo de insolvência e que o plano de reestruturação elaborado no âmbito desse processo previa, nomeadamente, a sua venda a um novo investidor. Contudo, essa venda fracassou quando o referido investidor anunciou, no final de

março de 2020, a sua decisão de se retirar da transação prevista. Nos termos do n.º 21 da decisão recorrida, o «insucesso dos esforços de venda provocará um processo de insolvência prolongado», o qual geraria custos suplementares, avaliados em 17 milhões de euros.

54 Parece resultar das passagens da decisão recorrida já referidas que os custos adicionais em causa resultam do fracasso dos esforços para realizar a venda da Condor. Esse fracasso teve a consequência de o processo de insolvência, em curso desde setembro de 2019, não poder ter sido encerrado segundo o calendário inicialmente previsto, tendo de ser prolongado, o que gerou custos adicionais associados a esse processo.

55 Contudo, a decisão recorrida não explica em que medida os custos adicionais gerados no âmbito do prolongamento do processo de insolvência da Condor seriam diretamente causados pela anulação ou pela reprogramação dos seus voos devido às restrições de viagem impostas no contexto da pandemia de COVID-19.

56 Com efeito, refira-se, em primeiro lugar, que a Comissão se limitou a indicar, no n.º 79 da decisão recorrida, que considerava «legítimo» acrescentar os custos adicionais gerados no âmbito do prolongamento do processo de insolvência da Condor aos danos reclamados, uma vez que não eram previsíveis no momento em que tinham sido efetuadas as previsões dos LAI após a ocorrência da pandemia de COVID-19. Contudo, o facto de esses custos serem ou não previsíveis nesse momento não demonstra que fossem diretamente causados pela anulação e reprogramação dos voos da Condor por causa das restrições de viagens impostas no contexto da pandemia de COVID-19. Do mesmo modo, não basta indicar na decisão recorrida que é «legítimo» adicionar esses custos sem explicar, de forma suficientemente clara e precisa, as razões pelas quais a Comissão considerou que a causa determinante destes era a anulação e a reprogramação acima referidas.

57 Segundo, a decisão recorrida também não explica qual era a razão do insucesso da venda da Condor. Daí resulta que não há nenhum elemento na decisão recorrida que indique que essa venda tivesse falhado por causa da anulação e da reprogramação dos voos da Condor devido às restrições de viagem impostas no contexto da pandemia de COVID-19.

58 Terceiro, resulta da decisão recorrida que o processo de insolvência aberto em setembro de 2019 teve origem nas dificuldades financeiras com que a Condor se defrontava na sequência da liquidação da sua sociedade-mãe, e não nas dificuldades ligadas à pandemia de COVID-19. Esse processo e os respetivos custos tinham, portanto, origem numa situação anterior ao surgimento dessa pandemia. Nestas circunstâncias, cabia à Comissão interrogar-se com especial atenção sobre a questão de saber se a anulação e a reprogramação dos voos da Condor em razão das restrições de viagem impostas no âmbito da pandemia de COVID-19 eram verdadeiramente a causa determinante dos custos adicionais incorridos pela Condor devido à prorrogação do processo de insolvência, e fundamentar suficientemente a sua decisão quanto a este aspeto.

59 Com efeito, mesmo admitindo que essa pandemia tenha complicado as hipóteses de o processo de insolvência ser encerrado o mais rapidamente possível, como alegou a Comissão na audiência, não é menos verdade que nada na decisão recorrida indica qual é, segundo a Comissão, a relação de causa e efeito entre, por um lado, o cancelamento e a reprogramação dos voos da Condor e, por outro, a ocorrência dos referidos custos adicionais. Em especial, embora a Comissão tenha indicado, no n.º 21 da decisão recorrida, que os referidos custos eram o resultado do insucesso da venda da Condor, não precisou a razão desse fracasso nem, além disso, se, na sequência do referido fracasso, a Condor era obrigada a prosseguir o processo de insolvência ou se podia sair dele, não obstante o referido insucesso. O facto de, segundo o n.º 21 da decisão recorrida, o referido prolongamento durar dois a três meses, ao passo que, segundo os n.ºs 92 e 93 da mesma decisão, a venda posterior da Condor foi considerada possível em junho de 2022, parece sugerir que a Condor tinha a intenção de deixar de estar sujeita ao referido procedimento muito antes e independentemente da eventual realização dessa venda e independentemente desta.

60 Quarto, a Comissão também não explicou, na decisão recorrida, a forma como os custos adicionais gerados pela prorrogação do processo de insolvência tinham sido avaliados assim como o tipo de custos em causa. Além disso, não respondeu à questão de saber se a totalidade destes ou apenas uma parte tinha sido considerada diretamente causada pela anulação e pela reprogramação dos voos da Condor.

61 Nestas circunstâncias, na falta de outros elementos concretos e verificáveis na decisão recorrida, é impossível ao Tribunal verificar se a Comissão podia concluir, sem ter dúvidas a esse respeito, que existia um nexo de causalidade direto entre os custos ocasionados pelo prolongamento do período de insolvência e o cancelamento e a reprogramação dos voos da Condor devido às restrições de viagens impostas no contexto da pandemia de COVID-19.

62 A Comissão não pode argumentar com o facto de as autoridades alemãs se terem comprometido a verificar *ex post* se o montante do auxílio ultrapassava o montante dos danos e a recuperar junto da Condor qualquer sobrecompensação que daí pudesse resultar (n.os 98 a 100 da decisão recorrida). Com efeito, tendo a Comissão concluído, na decisão recorrida, que os custos associados à prorrogação do processo de insolvência deviam ser acrescentados aos danos a indemnizar, essa verificação *ex post* incidirá unicamente sobre a quantificação precisa desses custos e não sobre a questão jurídica de saber se os referidos custos podem ou não ser objeto de compensação nos termos do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE.

63 Daí resulta que a decisão recorrida está ferida de insuficiência de fundamentação a esse respeito.

64 Por conseguinte, há que julgar procedente o quarto fundamento de recurso, sem que seja necessário examinar os outros argumentos apresentados pela recorrente no âmbito desse fundamento.

65 Refira-se ainda que, segundo a decisão recorrida, os danos causados à Condor foram avaliados em 276,7 milhões de euros, ao passo que o montante do auxílio foi avaliado em 267,1 milhões de euros. Com base nisso, a Comissão concluiu que a medida de auxílio em causa não ultrapassava o necessário para reparar os referidos danos (n.os 96 e 97 da decisão recorrida). Daí resulta que uma eventual dedução dos custos ligados à prorrogação do processo de insolvência, avaliados em 17 milhões de euros, do montante total dos danos, no caso de não estar preenchido o pressuposto relativo ao nexo de causalidade direto, o que o Tribunal Geral não está em condições de verificar dada a insuficiência de fundamentação de que padece a decisão recorrida, teria a consequência de o montante do auxílio ultrapassar o montante dos danos em causa, o que seria suscetível de o tornar incompatível com o mercado interno, em conformidade com a jurisprudência acima referida no n.º 44. Por conseguinte, a insuficiência de fundamentação de que enferma a decisão recorrida a esse respeito impede o Tribunal de fiscalizar se a Comissão considerou acertadamente não estar perante dificuldades sérias de apreciação da compatibilidade do auxílio em causa com o mercado interno.

66 A insuficiência de fundamentação de que a decisão recorrida padece conduz, portanto, à sua anulação.

67 Por conseguinte, há que anular a decisão recorrida, sem que seja necessário examinar os outros fundamentos do recurso.

Quanto à manutenção dos efeitos da decisão anulada

68 Segundo jurisprudência constante, quando o justifiquem considerações imperiosas de segurança jurídica, o juiz da União beneficia, ao abrigo do artigo 264.º, segundo parágrafo, TFUE, de um poder de apreciação para indicar, em cada caso concreto, os efeitos do ato em causa que devem ser considerados definitivos (v., por analogia, Acórdão de 22 de dezembro de 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, n.º 121 e jurisprudência aí referida).

69 Resulta, portanto, do artigo 264.º, segundo parágrafo, TFUE que, se o considerar necessário, o juiz da União pode, mesmo oficiosamente, limitar o efeito de anulação do seu acórdão (v., neste sentido, Acórdão de 1 de abril de 2008, Parlamento e Dinamarca/Comissão, C-14/06 e C-295/06, EU:C:2008:176, n.º 85).

70 De acordo com esta jurisprudência, o Tribunal de Justiça fez uso da possibilidade de limitar no tempo os efeitos da declaração de invalidade de uma regulamentação da União sempre que considerações imperiosas de segurança jurídica respeitantes ao conjunto dos interesses, públicos e privados, em jogo nos processos em causa impedissem de voltar a pôr em causa o recebimento ou o pagamento de quantias de dinheiro, efetuadas com base nessa regulamentação no período anterior à data do acórdão (Acórdão de 22 de dezembro de 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, n.º 122).

71 No caso, o Tribunal Geral considera que existem considerações imperiosas de segurança jurídica que justificam a limitação no tempo dos efeitos da anulação da decisão recorrida. Com efeito, por um lado, pôr imediatamente em causa o recebimento das quantias pecuniárias previstas pela medida de auxílio em causa teria consequências prejudiciais para a economia da Alemanha num contexto económico e social já marcado pelos efeitos nefastos da pandemia de COVID-19. Por outro, há que ter em conta o facto de a anulação da decisão recorrida resultar da sua insuficiência de fundamentação.

72 Ora, por força do artigo 266.º TFUE, a Comissão, de que emana o ato anulado, deve tomar as medidas necessárias à execução do presente acórdão do Tribunal Geral.

73 Por estes motivos, há que suspender os efeitos da anulação da decisão recorrida até adoção de uma nova decisão pela Comissão. Tendo em conta a celeridade com que a Comissão atuou a partir da pré-notificação e da notificação da medida em causa, os referidos efeitos serão suspensos durante um período que não pode exceder dois meses a contar da data da prolação do presente acórdão, no caso de a Comissão decidir adotar essa nova decisão no âmbito do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, e durante um período suplementar razoável se a Comissão decidir dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 22 de dezembro de 2008, Régie Networks C-333/07, EU:C:2008:764, n.º 126).

Quanto às despesas

74 Por força do disposto no artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la a suportar as suas próprias despesas e as despesas da recorrente, em conformidade com o pedido desta última.

75 Por outro lado, nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas. Nos termos do artigo 138.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, o Tribunal Geral pode determinar que um interveniente diferente dos mencionados no n.º 1 suporte as suas próprias despesas.

76 Por conseguinte, há que decidir que a República Federal da Alemanha, a República Francesa e a Condor suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Décima Secção alargada)

decide:

1) **É anulada a Decisão C(2020) 2795 final da Comissão, de 26 de abril de 2020, relativa ao auxílio de Estado SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) — Alemanha — Indemnização pelos danos causados pela pandemia de COVID-19 à Condor Flugdienst GmbH.**

2) **São suspensos os efeitos da anulação dessa decisão até à adoção de nova decisão pela Comissão, nos termos do artigo 108.º TFUE. Os referidos efeitos mantêm-se suspensos durante um período que não pode exceder dois meses a contar da data da prolação do presente acórdão, caso a Comissão decida adotar uma nova decisão no quadro do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, e durante um período suplementar razoável, caso a Comissão decida dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE.**

3) **A Comissão é condenada a suportar as suas próprias despesas e as despesas da Ryanair DAC.**

4) **A República Federal da Alemanha, a República Francesa e a Condor Flugdienst suportarão as suas próprias despesas.**

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Stancu

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 9 de junho de 2021.

Assinaturas