Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Zehnte erweiterte Kammer)

9. Juni 2021 *

„Staatliche Beihilfen – Deutscher Luftverkehrsmarkt – Von Deutschland als Garant abgesichertes öffentliches Darlehen zugunsten von Condor Flugdienst im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie – Beschluss, keine Einwände zu erheben – Beihilfe zur Beseitigung von Schäden, die durch ein außergewöhnliches Ereignis entstanden sind – Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV – Bemessung des Schadens – Kausalzusammenhang – Begründungspflicht – Aufrechterhaltung der Wirkungen des Beschlusses“

In der Rechtssache T-665/20,

Ryanair DAC mit Sitz in Swords (Irland), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte E. Vahida, F.-C. Laprévote, V. Blanc, S. Rating und I.-G. Metaxas-Maranghidis,

Klägerin,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch L. Flynn, F. Tomat und V. Bottka als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch J. Möller, R. Kanitz und P.-L. Krüger als Bevollmächtigte,

durch

Französische Republik, vertreten durch E. de Moustier und P. Dodeller als Bevollmächtigte,

und durch

Condor Flugdienst GmbH mit Sitz in Kelsterbach (Deutschland), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte A. Birnstiel und S. Blazek,

Streithelferinnen,

betreffend eine Klage nach Art. 263 AEUV auf Nichtigerklärung des Beschlusses C(2020) 2795 final der Kommission vom 26. April 2020 über die staatliche Beihilfe SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) – Deutschland – Entschädigung für die Condor Flugdienst durch die COVID-19-Pandemie entstandenen Schäden

* Verfahrenssprache: Englisch.

erlässt

DAS GERICHT (Zehnte erweiterte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten A. Kornezov (Berichterstatter), des Richters E. Buttigieg, der Richterin K. Kowalik-Bańczyk, des Richters G. Hesse und der Richterin M. Stancu,

Kanzler: I. Pollalis, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 18. März 2021

folgendes

Urteil

Vorgeschichte des Rechtsstreits

1 Die Condor Flugdienst GmbH (im Folgenden: Condor) ist ein Luftfahrtunternehmen, das Charterflüge durchführt und seinen Sitz in Kelsterbach (Deutschland) hat. Sie erbringt Luftverkehrsdienste für Einzelkunden und Reiseveranstalter von Frankfurt, Düsseldorf, München und Hamburg (Deutschland) aus, wobei sie sich auf den Markt für Privatreisen konzentriert.

2 Condor stand zuvor im Eigentum der Thomas Cook Group plc (im Folgenden: Thomas Cook Gruppe). Am 23. September 2019 stellte die Thomas Cook Gruppe ihre Tätigkeit ein und es wurde ein Liquidationsverfahren über sie eröffnet. Aufgrund der engen operativen und finanziellen Verbindungen zwischen ihr und Condor geriet diese ebenfalls in finanzielle Schwierigkeiten und musste daher am 25. September 2019 die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens beantragen.

3 Am selben Tag meldete die Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Kommission eine Einzelbeihilfe zugunsten von Condor in Form eines Rettungsdarlehens in Höhe von 380 Mio. Euro an, das durch eine staatliche Garantie abgesichert wurde. Mit dieser Maßnahme sollte es Condor ermöglicht werden, ihre Tätigkeit so lange fortzusetzen, bis sie eigene Liquiditätsreserven aufgebaut hat, um unabhängig von der Thomas Cook Gruppe tätig sein zu können. Diese Maßnahme zielte somit darauf ab, den regulären Luftverkehr aufrechtzuerhalten und die durch die Liquidierung ihrer Muttergesellschaft verursachten negativen Auswirkungen für Condor zu begrenzen. Mit Beschluss vom 14. Oktober 2019, C(2019) 7429 final über die staatliche Beihilfe SA.55394 (2019/N) – Deutschland – Rettungsbeihilfe für Condor, genehmigte die Kommission die Beihilfe.

4 Am 24. April 2020 meldete die Bundesrepublik Deutschland bei der Kommission gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV eine weitere Einzelbeihilfe in Form von zwei staatlich abgesicherten Darlehen mit vergünstigtem Zinssatz zugunsten von Condor an. Mit dieser Maßnahme sollten Condor die Schäden ersetzt werden, die ihr unmittelbar durch die Annullierung oder die Verschiebung ihrer Flüge infolge der Einführung von Reisebeschränkungen und insbesondere der Eindämmungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie entstanden waren.

5 Am 26. April 2020 erließ die Kommission den Beschluss C(2020) 2795 final über die staatliche Beihilfe SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) – Deutschland – Entschädigung für die Condor durch die COVID-19-Pandemie entstandenen Schäden (im Folgenden: angefochtener Beschluss), mit dem sie feststellte, dass die in Rede stehende Maßnahme eine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstelle, die nach Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar sei.

Verfahren und Anträge der Parteien

6 Mit Klageschrift, die am 6. November 2020 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin, die Ryanair DAC, die vorliegende Klage erhoben.

7 Mit Schriftsatz, der am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin gemäß den Art. 151 und 152 der Verfahrensordnung des Gerichts beantragt, über die vorliegende Klage im beschleunigten Verfahren zu entscheiden. Mit Beschluss vom 2. Dezember 2020 hat das Gericht (Zehnte Kammer) diesem Antrag stattgegeben.

8 Die Kommission hat ihre Klagebeantwortung am 21. Dezember 2020 bei der Kanzlei des Gerichts eingereicht.

9 Gemäß Art. 106 Abs. 2 der Verfahrensordnung hat die Klägerin am 28. Dezember 2020 einen mit Gründen versehenen Antrag auf mündliche Verhandlung gestellt.

10 Auf Vorschlag der Zehnten Kammer hat das Gericht gemäß Art. 28 der Verfahrensordnung beschlossen, die Rechtssache an einen erweiterten Spruchkörper zu verweisen.

11 Mit Schriftsätzen, die am 4. Januar 2021, 27. Januar 2021 und 28. Januar 2021 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, haben die Bundesrepublik Deutschland, Condor und die Französische Republik beantragt, im vorliegenden Verfahren als Streithelferinnen zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen zu werden.

12 Mit Entscheidungen vom 18. Januar 2021 und vom 9. Februar 2021 hat der Präsident der Zehnten Kammer des Gerichts die Streitbeitritte der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik zugelassen.

13 Mit Beschluss vom 11. Februar 2021 hat der Präsident der Zehnten Kammer des Gerichts den Streitbeitritt von Condor zugelassen.

14 Mit am 19. Januar bzw. am 11. Februar 2021 zugestellten prozessleitenden Maßnahmen ist der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik und Condor gemäß Art. 154 Abs. 3 der Verfahrensordnung die Einreichung eines Streithilfeschriftsatzes gestattet worden.

15 Die Bundesrepublik Deutschland hat ihrem Streithilfeschriftsatz die vertrauliche Fassung des angefochtenen Beschlusses beigefügt. In der mündlichen Verhandlung haben die Kommission und Condor jeweils bestätigt, keine Einwände dagegen zu haben, dass der Klägerin die vertrauliche Fassung des angefochtenen Beschlusses übermittelt werde und dass das Gericht in der das Verfahren beendenden Entscheidung auf diesen Bezug nehme. Dies ist im Sitzungsprotokoll vermerkt worden.

16 Die Klägerin beantragt,

– den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;

– der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

17 Die Kommission beantragt,

– die Klage als unbegründet abzuweisen;

– der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

18 Die Französische Republik beantragt, die Klage als unzulässig abzuweisen, soweit mit ihr die Richtigkeit des angefochtenen Beschlusses in Zweifel gezogen wird, und die Klage im Übrigen als unbegründet abzuweisen. Hilfsweise beantragt sie, die Klage insgesamt als unbegründet abzuweisen.

19 Wie die Kommission beantragen die Bundesrepublik Deutschland und Condor, die Klage als unbegründet abzuweisen und der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

20 Die Klägerin stützt ihre Klage auf vier Klagegründe, mit denen sie erstens einen Verstoß gegen die Grundsätze der Nichtdiskriminierung, des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit, zweitens eine fehlerhafte Anwendung von Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV und einen offensichtlichen Beurteilungsfehler hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der Beihilfe, drittens das Unterlassen der Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens durch die Kommission und viertens eine Verletzung der Begründungspflicht im Sinne von Art. 296 AEUV rügt.

Zulässigkeit

21 Die Klägerin macht in den Rn. 33 bis 41 der Klageschrift geltend, dass sie als „Beteiligte“ im Sinne von Art. 108 Abs. 2 AEUV und von Art. 1 Buchst. h der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 AEUV (ABl. 2015, L 248, S. 9) klagebefugt sei, wodurch es ihr ermöglicht werde, eine Klage auf Nichtigerklärung gegen den angefochtenen Beschluss zu erheben, der ohne die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens erlassen worden sei, um ihre Verfahrensrechte zu wahren.

22 Als Wettbewerberin von Condor würden die Interessen der Klägerin aufgrund der Gewährung der in Rede stehenden Beihilfemaßnahme beeinträchtigt, durch die es Condor ermöglicht werde, trotz der negativen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie als subventionierte Wettbewerberin auf dem Markt zu verbleiben. Die Klägerin, bei der es sich um das zweitgrößte Luftfahrtunternehmen in Deutschland handele, erhalte hingegen keine solche Unterstützung.

23 Die Kommission bestreitet die Zulässigkeit der Klage nicht.

24 Die Französische Republik ist der Auffassung, die Klägerin verfüge nicht über die Klagebefugnis, um die Richtigkeit des angefochtenen Beschlusses zu beanstanden, so dass der erste und der zweite Klagegrund unzulässig seien. Dagegen bestreitet die Französische Republik weder die Zulässigkeit des dritten Klagegrundes, da die Klägerin unbestreitbar Beteiligte im Sinne von Art. 108 Abs. 2 AEUV sei, noch die Zulässigkeit des vierten Klagegrundes.

25 Es ist festzustellen, dass an der Zulässigkeit der Klage kein Zweifel besteht, soweit die Klägerin mit ihr geltend machen möchte, dass die Kommission ein förmliches Prüfverfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV hätte einleiten müssen.

26 Im Rahmen des Prüfverfahrens nach Art. 108 AEUV sind nämlich zwei Phasen zu unterscheiden: zum einen die Vorprüfungsphase nach Art. 108 Abs. 3 AEUV, die es der Kommission ermöglicht, sich eine erste Meinung über die Vereinbarkeit der fraglichen Beihilfe zu bilden, und zum anderen das förmliche Prüfverfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV, das es der Kommission ermöglicht, sich ein vollständiges Bild von den Gegebenheiten des Falles zu verschaffen. Nur im Rahmen dieses Verfahrens sieht der AEU-Vertrag die Verpflichtung der Kommission vor, den Beteiligten Gelegenheit zur Äußerung zu geben (Urteile vom 19. Mai 1993, Cook/Kommission, C-198/91, EU:C:1993:197, Rn. 22, vom 15. Juni

1993, Matra/Kommission, C-225/91, EU:C:1993:239, Rn. 16, und vom 15. Oktober 2018, Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters u. a./Kommission, T-79/16, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:680, Rn. 46).

27 Wird das förmliche Prüfverfahren nicht eingeleitet, wird den Beteiligten, die während dieser zweiten Phase hätten Stellung nehmen können, diese Möglichkeit genommen. Um dem abzuhelfen, wird ihnen das Recht zuerkannt, vor dem Unionsrichter die Entscheidung der Kommission anzufechten, kein förmliches Prüfverfahren einzuleiten. Daher ist eine Klage auf Nichtigerklärung einer Entscheidung nach Art. 108 Abs. 3 AEUV, die von einem Beteiligten im Sinne von Art. 108 Abs. 2 AEUV erhoben wird, zulässig, wenn der Kläger die Verfahrensrechte wahren möchte, die ihm nach dieser Bestimmung zustehen (vgl. Urteil vom 18. November 2010, NDSHT/Kommission, C-322/09 P, EU:C:2010:701, Rn. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung).

28 Im vorliegenden Fall wurde von der Kommission kein förmliches Prüfverfahren eingeleitet, und die Klägerin macht im Rahmen des dritten Klagegrundes eine Verletzung ihrer Verfahrensrechte geltend. In Anbetracht von Art. 1 Buchst. h der Verordnung 2015/1589 gehört ein Unternehmen, das mit dem durch eine Beihilfemaßnahme Begünstigten in Wettbewerb steht, unstreitig zu den „Beteiligten“ im Sinne von Art. 108 Abs. 2 AEUV (Urteil vom 3. September 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland u. a./Kommission, C-817/18 P, EU:C:2020:637, Rn. 50, vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 18. November 2010, NDSHT/Kommission, C-322/09 P, EU:C:2010:701, Rn. 59).

29 Im vorliegenden Fall lässt sich nicht bestreiten, dass zwischen der Klägerin und Condor, der Begünstigten, ein Wettbewerbsverhältnis besteht. Die Klägerin hat nämlich unwidersprochen geltend gemacht, dass sie seit mehr als 20 Jahren zur Luftverkehrsanbindung von Deutschland beitrage, im Jahr 2019 19 Millionen Fluggäste von und nach Deutschland befördert habe und dort über einen Marktanteil von ca. 9 % verfüge, weshalb sie das zweitgrößte Luftfahrtunternehmen in Deutschland sei. Die Klägerin hat ferner darauf hingewiesen, dass ihr Flugplan für Sommer 2020, der vor Ausbruch der Covid-19-Pandemie erstellt worden sei, 265 Strecken mit Abflug von 14 deutschen Flughäfen umfasst habe. Außerdem hat die Kommission in Rn. 15 des angefochtenen Beschlusses festgestellt, dass bestimmte von Condor bediente Zielorte auch von der Klägerin bedient würden und dass diese Luftfahrtunternehmen hinsichtlich des Verkaufs von „dry seats“, d. h. von Sitzen, die direkt an Einzelkunden verkauft würden, miteinander in Wettbewerb stünden. Die Klägerin ist somit eine Beteiligte, die ein Interesse daran hat, die Wahrung ihrer Verfahrensrechte aus Art. 108 Abs. 2 AEUV sicherzustellen.

30 Die Klage ist daher zulässig, soweit die Klägerin eine Verletzung ihrer Verfahrensrechte geltend macht.

31 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass der dritte Klagegrund, der ausdrücklich auf die Wahrung der Verfahrensrechte der Klägerin gerichtet ist, aufgrund ihrer Eigenschaft als Beteiligte – wie oben in Rn. 29 festgestellt worden ist – zulässig ist. Die Klägerin kann nämlich zur Wahrung der ihr im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens zustehenden Verfahrensrechte Klagegründe anführen, die geeignet sind, zu zeigen, dass die Beurteilung der Informationen und Angaben, über die die Kommission in der Phase der vorläufigen Prüfung der angemeldeten Maßnahme verfügte oder hätte verfügen können, Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der fraglichen Maßnahme mit dem Binnenmarkt hätte geben müssen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 22. Dezember 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, Rn. 81, vom 9. Juli 2009, 3F/Kommission, C-319/07 P, EU:C:2009:435, Rn. 35, und vom 24. Mai 2011, Kommission/Kronoply und Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, Rn. 59).

32 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Klägerin, um die Verletzung ihrer Verfahrensrechte aufgrund der Bedenken nachzuweisen, die die streitige Maßnahme hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt hätte hervorrufen müssen, Argumente vorbringen kann, mit denen dargetan werden soll, dass die Feststellung der Vereinbarkeit dieser Maßnahme mit dem Binnenmarkt, zu der die

Kommission gelangt sei, falsch gewesen sei, wodurch erst recht belegt werden könne, dass die Kommission bei ihrer Beurteilung der Vereinbarkeit dieser Maßnahme mit dem Binnenmarkt Bedenken hätte haben müssen. Folglich kann das Gericht die Sachargumente der Klägerin prüfen, um festzustellen, ob diese geeignet sind, den von ihr ausdrücklich vorgebrachten Klagegrund bezüglich des Bestehens von Bedenken, die die Einleitung des Verfahrens nach Art. 108 Abs. 2 AEUV gerechtfertigt hätten, zu untermauern (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. Juni 2013, Ryanair/Kommission, C-287/12 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2013:395, Rn. 57 bis 60, und vom 6. Mai 2019, Scor/Kommission, T-135/17, nicht veröffentlicht, EU:T:2019:287, Rn. 77).

33 Zum vierten Klagegrund, mit dem eine Verletzung der Begründungspflicht gerügt wird, ist darauf hinzuweisen, dass die Verletzung der Begründungspflicht den Vorwurf einer Verletzung wesentlicher Formvorschriften enthält und einen Gesichtspunkt darstellt, den der Unionsrichter von Amts wegen prüfen muss und der sich nicht auf die materielle Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses bezieht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. April 1998, Kommission/Sytraval und Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, Rn. 67 bis 72).

Begründetheit

34 Zunächst ist der vierte Klagegrund zu prüfen.

Zum vierten Klagegrund: Verletzung der Begründungspflicht

35 Mit ihrem vierten Klagegrund macht die Klägerin im Wesentlichen geltend, der angefochtene Beschluss leide in mehrfacher Hinsicht an einer fehlenden oder unzureichenden Begründung.

36 Insbesondere habe die Kommission im angefochtenen Beschluss die Bemessung des Schadens, der durch die in Rede stehende Beihilfemaßnahme ersetzt werden solle, rechtlich nicht hinreichend begründet, weshalb das Gericht im Wesentlichen die Verhältnismäßigkeit dieser Beihilfemaßnahme nicht prüfen könne.

37 Hierzu macht die Klägerin u. a. im Rahmen ihres zweiten Klagegrundes geltend, die Kommission habe in keiner Weise erläutert, aus welchen Gründen sie die Kosten im Zusammenhang mit der Verlängerung des Insolvenzzeitraums von Condor nach deren gescheitertem Verkauf in die Berechnung der Schäden, die durch die in Rede stehende Beihilfemaßnahme ersetzt werden sollten, einbezogen habe. Die Klägerin beanstandet insoweit die Begründung in Rn. 79 des angefochtenen Beschlusses. Da die genannten Kosten über die Differenz zwischen den behaupteten Schäden und dem Betrag der Beihilfe hinausgingen, könne der angefochtene Beschluss zu einer Überkompensation und damit zu einer fehlerhaften Anwendung von Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV führen.

38 Die Kommission, unterstützt von der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik und Condor, tritt diesem Vorbringen entgegen. Im Rahmen ihrer Ausführungen zum zweiten Klagegrund macht sie geltend, sie habe in den Rn. 21 und 79 des angefochtenen Beschlusses ordnungsgemäß festgestellt, dass die zunächst unvorhersehbare Verlängerung des Insolvenzverfahrens von Condor eine unmittelbare Folge des in Rede stehenden außergewöhnlichen Ereignisses gewesen sei. Ohne die Covid-19-Pandemie und die in diesem Zusammenhang erlassenen Beschränkungen wäre Condor im April 2020 nicht mehr dem Insolvenzverfahren unterworfen gewesen. Ein potenzieller Investor sei aufgrund der wirtschaftlichen und finanziellen Schwierigkeiten, in die Condor und er selbst durch die Covid-19-Pandemie geraten seien, vom Kaufvertrag zurückgetreten. Somit rüge die Klägerin eigentlich die Richtigkeit ihrer Beurteilung und nicht die im angefochtenen Beschluss enthaltene Begründung hierzu, anhand deren ihre Prüfung problemlos verstanden werden könne.

39 Nach ständiger Rechtsprechung muss die nach Art. 296 AEUV vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Unionsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Das Begründungserfordernis ist nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und dem Interesse zu beurteilen, das die Adressaten oder andere durch den Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffene Personen an Erläuterungen haben können. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich und rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Art. 296 AEUV genügt, nicht nur anhand ihres Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand ihres Kontextes sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (vgl. Urteil vom 8. September 2011, Kommission/Niederlande, C-279/08 P, EU:C:2011:551, Rn. 125 und die dort angeführte Rechtsprechung).

40 Auch wenn die Organe in der Begründung der von ihnen erlassenen Entscheidungen nicht auf alle Argumente einzugehen brauchen, die die Betroffenen im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens vorbringen, müssen sie doch die Tatsachen und rechtlichen Erwägungen anführen, denen nach dem Aufbau ihrer Entscheidungen eine wesentliche Bedeutung zukommt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 10. Juli 2008, Bertelsmann und Sony Corporation of America/Impala C-413/06 P, EU:C:2008:392, Rn. 169 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 18. September 2018, Duferco Long Products/Kommission, T-93/17, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:558, Rn. 67).

41 Vor diesem Hintergrund muss der Beschluss, kein förmliches Prüfverfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV einzuleiten, lediglich die Gründe enthalten, aus denen die Kommission keine ernsten Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Frage der Vereinbarkeit der betreffenden Beihilfe mit dem Binnenmarkt sieht, und selbst eine kurze Begründung dieser Entscheidung ist im Hinblick auf das Begründungserfordernis des Art. 296 AEUV als ausreichend anzusehen, wenn sie klar und eindeutig die Gründe zum Ausdruck bringt, aus denen die Kommission zu der Auffassung gelangt ist, dass keine derartigen Schwierigkeiten vorlägen, da die Frage der Stichhaltigkeit dieser Begründung mit diesem Erfordernis nichts zu tun hat (Urteile vom 27. Oktober 2011, Österreich/Scheucher-Fleisch u. a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, Rn. 111, und vom 12. Mai 2016, Hamr – Sport/Kommission, T-693/14, nicht veröffentlicht, EU:T:2016:292, Rn. 54, vgl. auch in diesem Sinne Urteil vom 22. Dezember 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, Rn. 65, 70 und 71).

42 Nach Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV, der die Rechtsgrundlage des angefochtenen Beschlusses bildet, sind Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, mit dem Binnenmarkt vereinbar. Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV ist eng auszulegen, da es sich um eine Ausnahme von dem in Art. 107 Abs. 1 AEUV aufgestellten allgemeinen Grundsatz der Unvereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Binnenmarkt handelt. Deshalb dürfen nur die unmittelbar durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse verursachten wirtschaftlichen Nachteile im Sinne dieser Vorschrift ausgeglichen werden. Es muss also ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den durch das außergewöhnliche Ereignis verursachten Schäden und der staatlichen Beihilfe bestehen, und die entstandenen Schäden müssen möglichst genau bewertet werden (Urteil vom 23. Februar 2006, Atzeni u. a., C-346/03 und C-529/03, EU:C:2006:130, Rn. 79).

43 Die Kommission muss demzufolge prüfen, ob sich die in Rede stehenden Beihilfemaßnahmen dazu eignen, den durch außergewöhnliche Ereignisse verursachten Schaden zu beseitigen, und sie muss Maßnahmen untersagen, die allgemeiner Natur und unabhängig von Schäden sind, die angeblich durch derartige Ereignisse verursacht wurden (Urteil vom 17. Februar 2021, Ryanair/Kommission, T-259/20, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2021:92, Rn. 25). Der betreffende Mitgliedstaat muss außerdem die Höhe des Ausgleichs auf das beschränken, was erforderlich ist, um den Schaden auszugleichen, der den durch die betreffende Maßnahme Begünstigten entstanden ist.

44 Daraus folgt, dass Beihilfen, die über die unmittelbar durch das in Rede stehende Ereignis verursachten Schäden hinausgehen, nicht unter Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV fallen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. November 2004, Spanien/Kommission, C-73/03, nicht veröffentlicht, EU:C:2004:711, Rn. 40 und 41).

45 Somit muss das schadensbegründende Ereignis, wie es im angefochtenen Beschluss festgestellt wurde, die entscheidende Ursache für den Schaden sein, der durch die in Rede stehende Beihilfe beseitigt werden soll, und diesen unmittelbar verursacht haben. Ein unmittelbarer Zusammenhang besteht nur dann, wenn der Schaden die unmittelbare Folge des fraglichen Ereignisses ist, ohne vom Hinzutreten anderer Ursachen abzuhängen.

46 Im vorliegenden Fall ist als Erstes darauf hinzuweisen, dass nach Rn. 11 des angefochtenen Beschlusses das Ziel der in Rede stehenden Beihilfe darin besteht, Condor für „die unmittelbar durch die Annullierung oder die Verschiebung ihrer Flüge aufgrund der Reisebeschränkungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und insbesondere der Eindämmungsmaßnahmen verursachten Schäden“ zu entschädigen. In Rn. 84 des angefochtenen Beschlusses wird dieses Ziel der in Rede stehenden Beihilfe ausdrücklich bestätigt.

47 Im Übrigen hat die Kommission im angefochtenen Beschluss die von den Mitgliedstaaten und insbesondere von Deutschland eingeführten Reisebeschränkungen detailliert beschrieben. Die Covid-19-Pandemie habe zu Reisebeschränkungen auf der ganzen Welt und zur Streichung der meisten Luftverkehrsverbindungen zur Beförderung von Fluggästen geführt. Aus diesem Grund habe Condor ihre Flüge ganz überwiegend annullieren oder verschieben und einen Großteil ihrer Flotte am Boden lassen müssen (vgl. u. a. Rn. 4, 9 und 72 des angefochtenen Beschlusses).

48 In Rn. 59 ihrer Klagebeantwortung hat die Kommission ausdrücklich bestätigt, dass die in Rede stehende Beihilfemaßnahme darauf abziele, Condor für ihre „Verluste aufgrund der Annullierung oder der Verschiebung ihrer Flüge, die ausschließlich auf die Einführung von Reisebeschränkungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie zurückzuführen sind“, zu entschädigen, und dass der angefochtene Beschluss „keine Entschädigung für andere Schäden vorsieht, die durch die COVID-19-Pandemie entstanden sein könnten“. Außerdem würden durch die im angefochtenen Beschluss verwendete Methode zur Bemessung der in Rede stehenden Schäden „abgesehen von den Reisebeschränkungen“ keine „anderen Schadensursachen“ erfasst.

49 Es ist somit klar, dass die in Rede stehende Beihilfemaßnahme nach dem Wortlaut des angefochtenen Beschlusses und dem Vorbringen der Kommission in ihrer Klagebeantwortung darauf abzielt, Condor für die Schäden zu entschädigen, die unmittelbar durch die Annullierung und die Verschiebung ihrer Flüge aufgrund der im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie eingeführten Reisebeschränkungen entstanden sind, und nicht für alle anderen Schäden allgemeiner Natur im Zusammenhang mit dieser Pandemie.

50 Vor diesem Hintergrund ist als Zweites zu prüfen, ob die Kommission im angefochtenen Beschluss rechtlich hinreichend dargelegt hat, aus welchen Gründen sie u. a. zu der Auffassung gelangt ist, dass die zusätzlichen Kosten, die Condor aufgrund der Verlängerung des Insolvenzverfahrens, auf das die Klägerin Bezug nimmt, entstanden seien, unmittelbar durch die Annullierung und die Verschiebung der Flüge von Condor aufgrund der im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie eingeführten Reisebeschränkungen entstanden seien.

51 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission, der die Kontrolle der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfemaßnahmen mit dem Binnenmarkt obliegt, sicherstellen muss, dass ein solcher Kausalzusammenhang besteht.

52 Im vorliegenden Fall hat sich die Kommission für die Bemessung des Schadens, der durch die in Rede stehende Beihilfemaßnahme ausgeglichen werden soll, im Wesentlichen auf die Differenz zwischen den Gewinnprognosen vor Steuern (im Folgenden: EBT) für den Zeitraum von März bis Dezember 2020 gestützt, die vor und nach der Ankündigung der Reisebeschränkungen und der Eindämmungsmaßnahmen erstellt wurden. Diese Differenz wurde auf 259,7 Mio. Euro festgesetzt. Im Übrigen hielt es die Kommission für „berechtigt“, diesem Betrag zusätzliche Kosten hinzuzufügen, die Condor durch die Verlängerung ihres Insolvenzverfahrens entstanden und nicht vorhersehbar gewesen seien, als die Prognosen der EBT nach dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie erstellt worden seien (Rn. 79 des angefochtenen Beschlusses). Diese zusätzlichen Kosten wurden auf 17 Mio. Euro geschätzt. Der Gesamtbetrag des Schadens, für den Condor entschädigt werden sollte, wurde somit auf 276,7 Mio. Euro festgesetzt.

53 Die Ursache der zusätzlichen Kosten wurde in den Rn. 18 bis 21 des angefochtenen Beschlusses erläutert, aus denen im Wesentlichen hervorgeht, dass sich Condor seit September 2019, d. h. lange vor der Einführung von Reisebeschränkungen aufgrund der Covid-19-Pandemie, im Insolvenzverfahren befindet und dass der im Rahmen dieses Verfahrens ausgearbeitete Umstrukturierungsplan u. a. den Verkauf an einen neuen Investor vorsah. Dieser Verkauf scheiterte jedoch, als dieser Investor gegen Ende März 2020 seine Entscheidung bekannt gab, von dem beabsichtigten Geschäft zurückzutreten. Gemäß Rn. 21 des angefochtenen Beschlusses „[führt das] Scheitern der Bemühungen um einen Verkauf … zu einer Verlängerung des Insolvenzverfahrens“, die zusätzliche Kosten verursachen würde, die auf 17 Mio. Euro geschätzt wurden.

54 Aus den genannten Passagen des angefochtenen Beschlusses scheint hervorzugehen, dass die in Rede stehenden zusätzlichen Kosten auf dem Scheitern der Bemühungen um den Verkauf von Condor beruhen sollen. Dieses Scheitern habe zur Folge gehabt, dass das seit September 2019 anhängige Insolvenzverfahren nicht nach dem ursprünglich vorgesehenen Zeitplan habe abgeschlossen werden können, sondern habe verlängert werden müssen, wodurch zusätzliche Kosten im Zusammenhang mit diesem Verfahren angefallen seien.

55 Im angefochtenen Beschluss wird jedoch nicht erläutert, inwiefern die im Rahmen der Verlängerung des Insolvenzverfahrens von Condor entstandenen zusätzlichen Kosten unmittelbar durch die Annullierung oder die Verschiebung ihrer Flüge aufgrund der im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie eingeführten Reisebeschränkungen verursacht worden seien.

56 Erstens ist nämlich festzustellen, dass sich die Kommission in Rn. 79 des angefochtenen Beschlusses auf den Hinweis beschränkt hat, sie halte es für „berechtigt“, die im Rahmen der Verlängerung des Insolvenzverfahrens von Condor entstandenen zusätzlichen Kosten zu den geltend gemachten Schäden hinzuzufügen, da sie zu dem Zeitpunkt, zu dem die Prognosen der EBT nach dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie erstellt worden seien, nicht vorhersehbar gewesen seien. Der Umstand, dass diese Kosten zu diesem Zeitpunkt vorhersehbar waren oder nicht, belegt jedoch nicht, dass sie unmittelbar durch die Annullierung und die Verschiebung der Flüge von Condor aufgrund der im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie eingeführten Reisebeschränkungen verursacht wurden. Ebenso wenig genügt es, dass im angefochtenen Beschluss darauf hingewiesen wird, dass es „berechtigt“ sei, diese Kosten hinzuzufügen, ohne hinreichend klar und genau zu erläutern, aus welchen Gründen die Kommission der Ansicht war, dass die genannten Annullierungen und Verschiebungen die entscheidende Ursache für diese Kosten seien.

57 Zweitens wird im angefochtenen Beschluss auch nicht erläutert, weshalb der Verkauf von Condor gescheitert ist. Daraus folgt, dass der angefochtene Beschluss keinerlei Anhaltspunkt dafür enthält, dass dieser Verkauf wegen der Annullierung und der Verschiebung der Flüge von Condor aufgrund der im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie eingeführten Reisebeschränkungen gescheitert wäre.

58 Drittens geht aus dem angefochtenen Beschluss hervor, dass das im September 2019 eröffnete Insolvenzverfahren aufgrund der finanziellen Schwierigkeiten, in denen sich Condor nach der Liquidierung ihrer Muttergesellschaft befand, und nicht aufgrund der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie eingeleitet wurde. Dieses Verfahren und die damit verbundenen Kosten beruhten daher auf einer vor dem Ausbruch dieser Pandemie bestehenden Situation. Unter diesen Umständen oblag es der Kommission, ihre Prüfung insbesondere unter Berücksichtigung der Frage vorzunehmen, ob die Annullierung und die Verschiebung der Flüge von Condor aufgrund der im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie eingeführten Reisebeschränkungen tatsächlich die entscheidende Ursache für die zusätzlichen Kosten waren, die Condor aufgrund der Verlängerung des Insolvenzverfahrens entstanden sind, und ihre Entscheidung insoweit rechtlich hinreichend zu begründen.

59 Selbst unter der Annahme, dass diese Pandemie, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht hat, die Chancen auf einen schnellstmöglichen Abschluss des Insolvenzverfahrens erschwert hat, wird im angefochtenen Beschluss nämlich in keiner Weise ausgeführt, worin nach Ansicht der Kommission der Kausalzusammenhang zwischen der Annullierung und der Verschiebung der Flüge von Condor zum einen und dem Entstehen dieser zusätzlichen Kosten zum anderen besteht. Insbesondere hat die Kommission in Rn. 21 des angefochtenen Beschlusses zwar darauf hingewiesen, dass diese Kosten auf dem Scheitern des Verkaufs von Condor beruhten, sie hat jedoch weder den Grund für dieses Scheitern noch darüber hinaus dargelegt, ob Condor nach diesem Scheitern verpflichtet war, das Insolvenzverfahren fortzusetzen, oder ob sie dieses trotz dieses Scheiterns hätte beenden können. Die Tatsache, dass diese Verlängerung nach Rn. 21 des angefochtenen Beschlusses zwei bis drei Monate dauern sollte, während nach den Rn. 92 und 93 dieses Beschlusses der spätere Verkauf von Condor im Juni 2022 als möglich angesehen wurde, scheint darauf hinzudeuten, dass Condor plante, sich deutlich vor und unabhängig von der möglichen Abwicklung eines solchen Verkaufs sowie unabhängig vom Verkauf selbst nicht mehr in diesem Verfahren zu befinden.

60 Viertens hat die Kommission im angefochtenen Beschluss ebenfalls nicht erläutert, wie die durch die Verlängerung des Insolvenzverfahrens verursachten zusätzlichen Kosten bemessen wurden und welcher Art sie waren. Im Übrigen hat sie die Frage nicht beantwortet, ob sämtliche oder nur ein Teil dieser Kosten als unmittelbar durch die Annullierung und die Verschiebung der Flüge von Condor verursacht angesehen wurde.

61 Unter diesen Umständen kann das Gericht mangels anderer konkreter und nachprüfbarer Angaben im angefochtenen Beschluss nicht überprüfen, ob die Kommission, ohne insoweit Bedenken zu haben, zu dem Schluss gelangen konnte, dass ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen den durch die Verlängerung des Insolvenzzeitraums und den durch die Annullierung und die Verschiebung der Flüge von Condor aufgrund der im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie eingeführten Reisebeschränkungen angefallenen Kosten bestand.

62 Die Kommission kann sich nicht darauf berufen, dass sich die deutschen Behörden verpflichtet hätten, nachträglich zu überprüfen, ob der Betrag der Beihilfe den der Schäden übersteige, und von Condor jede daraus resultierende Überkompensation zurückzufordern (Rn. 98 bis 100 des angefochtenen Beschlusses). Da die Kommission in diesem Beschluss festgestellt hat, dass die mit der Verlängerung des Insolvenzverfahrens verbundenen Kosten zu den zu ersetzenden Schäden hinzuzufügen seien, wird sich diese nachträgliche Überprüfung nämlich lediglich auf die genaue Bezifferung dieser Kosten beziehen und nicht auf die Rechtsfrage, ob diese Kosten Gegenstand einer Entschädigung nach Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV sein können oder nicht.

63 Folglich ist der angefochtene Beschluss insoweit mit einem Begründungsmangel behaftet.

64 Daher ist dem vierten Klagegrund stattzugeben, ohne dass das weitere Vorbringen der Klägerin im Rahmen dieses Klagegrundes geprüft zu werden braucht.

65 Es ist auch darauf hinzuweisen, dass die Condor entstandenen Schäden gemäß dem angefochtenen Beschluss mit 276,7 Mio. Euro bemessen wurden, während der Betrag der Beihilfe auf 267,1 Mio. Euro festgesetzt wurde. Auf dieser Grundlage kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass die in Rede stehende Beihilfemaßnahme nicht über das hinausgehe, was zur Beseitigung dieser Schäden erforderlich sei (Rn. 96 und 97 des angefochtenen Beschlusses). Daraus folgt, dass ein etwaiger Abzug der mit der Verlängerung des Insolvenzverfahrens verbundenen Kosten, die auf 17 Mio. Euro geschätzt wurden, vom Gesamtbetrag der Schäden, falls die Voraussetzung des unmittelbaren Kausalzusammenhangs nicht erfüllt ist, was das Gericht aufgrund der unzureichenden Begründung des angefochtenen Beschlusses nicht überprüfen kann, dazu führen würde, dass der Betrag der Beihilfe über den der in Rede stehenden Schäden hinausgeht, wodurch die Beihilfe gemäß der oben in Rn. 44 angeführten Rechtsprechung mit dem Binnenmarkt unvereinbar werden könnte. Aufgrund der insoweit unzureichenden Begründung des angefochtenen Beschlusses kann das Gericht folglich nicht überprüfen, ob die Kommission zu Recht keine ernsten Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Frage der Vereinbarkeit der betreffenden Beihilfe mit dem Binnenmarkt gesehen hat.

66 Die unzureichende Begründung des angefochtenen Beschlusses führt daher zu dessen Nichtigerklärung.

67 Daher ist der angefochtene Beschluss für nichtig zu erklären, ohne dass die anderen Klagegründe geprüft zu werden brauchen.

Zur Aufrechterhaltung der Wirkungen des angefochtenen Beschlusses

68 Nach ständiger Rechtsprechung hat der Unionsrichter, wenn zwingende Erwägungen der Rechtssicherheit es rechtfertigen, gemäß Art. 264 Abs. 2 AEUV die Befugnis, in jedem einzelnen Fall anzugeben, welche Wirkungen der betreffenden Handlung Bestand haben (vgl. entsprechend Urteil vom 22. Dezember 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, Rn. 121 und die dort angeführte Rechtsprechung).

69 Aus Art. 264 Abs. 2 AEUV geht hervor, dass der Unionsrichter, wenn er es für erforderlich hält, selbst von Amts wegen die Annullierungswirkung seines Urteils begrenzen kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. April 2008, Parlament und Dänemark/Kommission, C-14/06 und C-295/06, EU:C:2008:176, Rn. 85).

70 Gemäß dieser Rechtsprechung hat der Unionsrichter von der Möglichkeit, die zeitlichen Wirkungen der Feststellung der Nichtigkeit einer Unionsregelung zeitlich zu beschränken, dann Gebrauch gemacht, wenn zwingende Erwägungen der Rechtssicherheit, die mit allen betroffenen öffentlichen wie privaten Interessen zusammenhingen, es geraten erscheinen ließen, die Erhebung oder Zahlung von Geldbeträgen, die auf der Grundlage dieser Regelung erfolgt waren, für den Zeitraum vor Verkündung des Urteils nicht in Frage zu stellen (Urteil vom 22. Dezember 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, Rn. 122).

71 Im vorliegenden Fall liegen zwingende Erwägungen der Rechtssicherheit vor, die eine zeitliche Beschränkung der Wirkungen der Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses rechtfertigen. Zum einen hätte nämlich die unmittelbare Infragestellung der Vereinnahmung der durch die in Rede stehende Beihilfemaßnahme vorgesehenen Geldbeträge nachteilige Auswirkungen auf das Wirtschaftsleben Deutschlands, und zwar in einem wirtschaftlichen und sozialen Kontext, der bereits durch die negativen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie geprägt ist. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass der angefochtene Beschluss aufgrund seiner unzureichenden Begründung für nichtig erklärt wird.

72 Nach Art. 266 AEUV hat die Kommission, der das für nichtig erklärte Handeln zur Last fällt, die sich aus dem vorliegenden Urteil des Gerichts ergebenden Maßnahmen zu ergreifen.

73 Aus diesen Gründen sind die Wirkungen der Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses bis zum Erlass eines neuen Beschlusses durch die Kommission auszusetzen. Angesichts der Schnelligkeit, mit der die Kommission nach der Voranmeldung sowie der Anmeldung der in Rede stehenden Maßnahme gehandelt hat, werden diese Wirkungen – für den Fall, dass die Kommission beschließen sollte, diesen neuen Beschluss im Rahmen von Art. 108 Abs. 3 AEUV zu erlassen – für einen Zeitraum von nicht mehr als zwei Monaten ab Verkündung des vorliegenden Urteils und – wenn die Kommission beschließen sollte, das Verfahren gemäß Art. 108 Abs. 2 AEUV zu eröffnen – für einen angemessenen zusätzlichen Zeitraum ausgesetzt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Dezember 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, Rn. 126).

Kosten

74 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission unterlegen ist, sind ihr entsprechend dem Antrag der Klägerin ihre eigenen Kosten und die Kosten der Klägerin aufzuerlegen.

75 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Nach Art. 138 Abs. 3 der Verfahrensordnung kann das Gericht entscheiden, dass ein anderer Streithelfer als die in Abs. 1 genannten seine eigenen Kosten trägt.

76 Somit ist zu entscheiden, dass die Bundesrepublik Deutschland, die Französische Republik und Condor ihre eigenen Kosten tragen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Zehnte erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Der Beschluss C(2020) 2795 final der Kommission vom 26. April 2020 über die staatliche Beihilfe SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) – Deutschland – Entschädigung für die der Condor Flugdienst GmbH durch die COVID-19-Pandemie entstandenen Schäden wird für nichtig erklärt.**

2. **Die Wirkungen der Nichtigerklärung dieses Beschlusses sind bis zum Erlass eines neuen Beschlusses durch die Europäische Kommission gemäß Art. 108 AEUV auszusetzen. Die Wirkungen werden – für den Fall, dass die Kommission beschließen sollte, diesen neuen Beschluss im Rahmen von Art. 108 Abs. 3 AEUV zu erlassen – für einen Zeitraum von nicht mehr als zwei Monaten ab Verkündung des vorliegenden Urteils und – wenn die Kommission beschließen sollte, das Verfahren gemäß Art. 108 Abs. 2 AEUV zu eröffnen – für einen angemessenen zusätzlichen Zeitraum ausgesetzt.**

3. **Die Kommission trägt ihre eigenen Kosten und die Kosten der Ryanair DAC.**

4. Die Bundesrepublik Deutschland, die Französische Republik und Condor Flugdienst tragen ihre eigenen Kosten.

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Stancu

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. Juni 2021.

Unterschriften