ARREST VAN HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid)

9 juni 2021 *

„Staatssteun – Duitse markt voor luchtvervoer – Door Duitsland gegarandeerde openbare lening aan Condor Flugdienst in het kader van de COVID-19-pandemie – Besluit om geen bezwaar te maken – Steun bedoeld om schade te herstellen als gevolg van een buitengewone gebeurtenis – Artikel 107, lid 2, onder b), VWEU – Raming van de schade – Oorzakelijk verband – Motiveringsplicht – Handhaving van de gevolgen van het besluit”

In zaak T-665/20,

Ryanair DAC, gevestigd te Swords (Ierland), vertegenwoordigd door E. Vahida, F.-C. Laprévote, V. Blanc, S. Rating en I.-G. Metaxas-Maranghidis, advocaten,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Flynn, F. Tomat en V. Bottka als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door J. Möller, R. Kanitz en P.-L. Krüger als gemachtigden,

door

Franse Republiek, vertegenwoordigd door E. de Moustier en P. Dodeller als gemachtigden,

en door

Condor Flugdienst GmbH, gevestigd te Kelsterbach (Duitsland), vertegenwoordigd door A. Birnstiel en S. Blazek, advocaten,

interveniënten,

* Procestaal: Engels.

betreffende een beroep krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van besluit C(2020) 2795 final van de Commissie van 26 april 2020 inzake staatssteun SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) – Duitsland – Vergoeding van de door de COVID-19-pandemie aan Condor Flugdienst GmbH veroorzaakte schade,

wijst

HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: A. Kornezov (rapporteur), president, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse en M. Stancu, rechters,

griffier: I. Pollalis, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 18 maart 2021,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis

1 Condor Flugdienst GmbH (hierna: „Condor") is een luchtvaartmaatschappij die chartervluchten uitvoert en is gevestigd te Kelsterbach (Duitsland). Zij biedt vanaf Frankfurt, Düsseldorf, München en Hamburg (Duitsland) luchtvervoersdiensten aan individuele klanten en touroperators aan en concentreert zich daarbij op de markt voor vrijetijdsreizen.

2 Condor was voorheen in bezit van de Thomas Cook Group plc (hierna: „Thomas Cook Group"). Op 23 september 2019 heeft deze groep haar activiteiten beëindigd en heeft haar gerechtelijk vereffening plaatsgevonden. Wegens de nauwe operationele en financiële banden van die groep met Condor heeft laatstgenoemde eveneens financiële problemen ondervonden, waardoor zij op 25 september 2019 om inleiding van een insolventieprocedure heeft moeten verzoeken.

3 Diezelfde dag heeft de Bondsrepubliek Duitsland bij de Europese Commissie individuele steun ten behoeve van Condor aangemeld in de vorm van een reddingslening van 380 miljoen EUR met staatsgarantie. Deze maatregel moest Condor in staat stellen haar activiteiten voort te zetten totdat zij eigen liquiditeitsreserves had opgebouwd om onafhankelijk van de Thomas Cook Group te kunnen opereren. Die maatregel beoogde dus een goed geregeld luchtvervoer in stand te houden en de negatieve gevolgen voor Condor als gevolg van de vereffening van haar moedermaatschappij te beperken. Bij besluit C(2019) 7429 final van 14 oktober 2019 inzake staatssteun SA.55394 (2019/N) – Duitsland – Reddingsteun aan Condor, heeft de Commissie de steun goedgekeurd.

4 Op 24 april 2020 heeft de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU andere individuele steun ten behoeve van Condor aangemeld, in de vorm van twee door haar gegarandeerde leningen met gunstige rente. Deze maatregel beoogde Condor te compenseren voor schade die rechtstreeks was veroorzaakt door de annulering of de omprogrammering van haar vluchten als gevolg van de invoering van reisbeperkingen, en met name van lockdownmaatregelen in het kader van de COVID-19-pandemie.

5 Op 26 april 2020 heeft de Commissie besluit C(2020) 2795 final inzake staatssteun SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) – Duitsland – Vergoeding van de door de COVID-19-pandemie aan Condor veroorzaakte schade (hierna: „bestreden besluit") vastgesteld, waarin zij heeft vastgesteld dat de betrokken maatregel staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormde, die op grond van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU verenigbaar was met de interne markt.

Procedure en conclusies van partijen

6 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 6 november 2020, heeft verzoekster, Ryanair DAC, het onderhavige beroep ingesteld.

7 Bij op diezelfde dag ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft verzoekster gevraagd om overeenkomstig de artikelen 151 en 152 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht uitspraak over haar beroep te doen volgens de versnelde procedure. Het Gerecht (Tiende kamer) heeft dit verzoek bij beslissing van 2 december 2020 ingewilligd.

8 De Commissie heeft op 21 december 2020 haar verweerschrift ter griffie van het Gerecht ingediend.

9 Krachtens artikel 106, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering heeft verzoekster op 28 december 2020 een gemotiveerd verzoek tot het houden van een pleitzitting ingediend.

10 Op voorstel van de Tiende kamer heeft het Hof krachtens artikel 28 van het Reglement voor de procesvoering beslist om de zaak naar een uitgebreide formatie te verwijzen.

11 Bij akten, neergelegd ter griffie van het Gerecht op respectievelijk 4 januari, 27 januari en 28 januari 2021, hebben de Bondsrepubliek Duitsland, Condor en de Franse Republiek gevraagd om in de onderhavige procedure te mogen interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie.

12 Bij beslissingen van respectievelijk 18 januari en 9 februari 2021 heeft de president van de Tiende kamer van het Gerecht de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek toegelaten tot interventie.

13 Bij beschikking van 11 februari 2021 heeft de president van de Tiende kamer van het Gerecht Condor toegelaten tot interventie.

14 Bij respectievelijk op 19 januari en 11 februari 2021 betekende maatregelen tot organisatie van de procesgang is het de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek en Condor krachtens artikel 154, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering toegestaan om een memorie in interventie in te dienen.

15 De Bondsrepubliek Duitsland heeft bij haar memorie in interventie de vertrouwelijke versie van het bestreden besluit gevoegd. Ter terechtzitting heeft zowel de Commissie als Condor bevestigd er geen bezwaar tegen te hebben dat de vertrouwelijke versie van het bestreden besluit aan verzoekster wordt meegedeeld en dat het Gerecht in de eindbeslissing daarnaar verwijst. Hiervan is akte genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting.

16 Verzoekster verzoekt het Gerecht:

– het bestreden besluit nietig te verklaren;

– de Commissie te verwijzen in de kosten.

17 De Commissie verzoekt het Gerecht:

– het beroep ongegrond te verklaren;

– verzoekster te verwijzen in de kosten.

18 De Franse Republiek verzoekt het Gerecht om het beroep niet-ontvankelijk te verklaren voor zover daarmee de gegrondheid van het bestreden besluit wordt betwist en het ten gronde te verwerpen voor het overige. Subsidiair verzoekt zij het Gerecht om het beroep volledig te verwerpen.

19 In navolging van de Commissie verzoeken de Bondsrepubliek Duitsland en Condor het Hof om het beroep ongegrond te verklaren en verzoekster te verwijzen in de kosten.

In rechte

20 Ter onderbouwing van haar beroep voert verzoekster vier middelen aan: 1) schending van de beginselen van non-discriminatie, van de vrije dienstverrichting en van de vrijheid van vestiging; 2) onjuiste toepassing van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU en een kennelijk onjuiste beoordeling van de evenredigheid van de steun; 3) de Commissie had de formele onderzoeksprocedure moeten inleiden, en 4) niet-nakoming van de motiveringsplicht in de zin van artikel 296 VWEU.

Ontvankelijkheid

21 In de punten 33 tot en met 41 van het verzoekschrift betoogt verzoekster dat zij als „belanghebbende" in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU en van artikel 1, onder h), van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 VWEU (PB 2015, L 248, blz. 9) procesbevoegd is, zodat zij een beroep tot nietigverklaring kan instellen om haar procedurele rechten veilig te stellen tegen het bestreden besluit, dat is genomen zonder formele onderzoeksprocedure.

22 Als concurrent van Condor zijn verzoeksters belangen aangetast door de toekenning van de betrokken steunmaatregel. Condor kan door die maatregel immers als gesubsidieerd concurrent haar positie op de markt behouden, ondanks de negatieve gevolgen van de COVID-19-pandemie. Verzoekster, de tweede grootste luchtvaartmaatschappij in Duitsland, heeft echter geen enkele steun ontvangen.

23 De Commissie betwist niet dat het beroep ontvankelijk is.

24 De Franse Republiek is van mening dat verzoekster niet bevoegd is om de gegrondheid van het bestreden besluit te betwisten, zodat het eerste en het tweede middel van het beroep niet-ontvankelijk zijn. Zij betwist echter niet de ontvankelijkheid van het derde middel van het beroep, daar verzoekster haars inziens ontegenzeglijk belanghebbende is in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU, noch de ontvankelijkheid van het vierde middel.

25 Vastgesteld moet worden dat er geen twijfel bestaat over de ontvankelijkheid van het beroep, voor zover verzoekster daarmee wil aanvoeren dat de Commissie de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU had moeten inleiden.

26 In het kader van de procedure van toezicht op staatssteun in de zin van artikel 108 VWEU moet immers onderscheid worden gemaakt tussen twee fasen: enerzijds, de in lid 3 van dat artikel bedoelde inleidende fase van het onderzoek van steunmaatregelen, die er slechts toe dient de Commissie in staat te stellen zich een eerste oordeel te vormen over de verenigbaarheid van de betrokken steun, en, anderzijds, de formele onderzoeksprocedure van lid 2 van datzelfde artikel, waarin de Commissie volledige informatie kan krijgen over de gegevens van de zaak. Alleen voor deze laatste fase voorziet het VWEU in de verplichting voor de Commissie om de belanghebbenden aan te manen hun opmerkingen te maken (arresten van 19 mei 1993, Cook/Commissie, C-198/91, EU:C:1993:197, punt 22; 15 juni 1993, Matra/Commissie, C-225/91, EU:C:1993:239, punt 16, en 15 oktober 2018, Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters e.a./Commissie, T-79/16, EU:T:2018:680, punt 46).

27 Wordt de formele onderzoeksprocedure niet ingeleid, dan hebben de belanghebbenden, die in de tweede fase hun opmerkingen hadden kunnen maken, deze mogelijkheid niet. Om daaraan tegemoet te komen hebben zij het recht om bij de rechter van de Europese Unie op te komen tegen het besluit van de Commissie om niet de formele onderzoeksprocedure in te leiden. Derhalve is een door een belanghebbende in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU ingesteld beroep tot nietigverklaring van een op artikel 108, lid 3, VWEU gebaseerd besluit ontvankelijk wanneer degene die het beroep instelt, daarmee de procedurele rechten veilig wil stellen die hij aan deze laatste bepaling ontleent (zie arrest van 18 november 2010, NDSHT/Commissie, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 In de onderhavige zaak heeft de Commissie niet de formele onderzoeksprocedure ingeleid en heeft verzoekster zich in het kader van het derde middel beroepen op schending van haar procedurele rechten. Gelet op artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589, is een concurrerende onderneming van de steunbegunstigde ontegenzeglijk een van de „belanghebbenden” in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU (arrest van 3 september 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland e.a./Commissie, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punt 50; zie eveneens in die zin arrest van 18 november NDSHT/Commissie, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punt 59).

29 In casu lijdt het geen enkele twijfel dat er sprake is van een concurrentieverhouding tussen verzoekster en Condor, de begunstigde van de steun. Verzoekster heeft immers zonder te worden weersproken betoogd dat zij sinds meer dan twintig jaar deelneemt aan het luchtverkeer van Duitsland, dat zij in 2019 19 miljoen passagiers van of naar Duitsland heeft vervoerd en dat zij een Duits marktaandeel van ongeveer 9 % heeft, zodat zij de tweede grootste luchtvaartmaatschappij in Duitsland is. Zij heeft tevens benadrukt dat haar vluchtprogramma voor de zomer van 2020, dat vóór de uitbraak van de COVID-19-pandemie was opgesteld, 265 vluchten vanaf 14 Duitse luchthavens omvatte. Bovendien heeft de Commissie in punt 15 van het bestreden besluit vastgesteld dat bepaalde door Condor onderhouden bestemmingen ook door verzoekster

werden onderhouden en dat die luchtvaartmaatschappijen concurrenten waren voor wat betreft de stoelen die rechtstreeks aan individuele klanten worden verkocht (zogenoemde *dry seats*). Verzoekster is dus een partij die er belang bij heeft om de procedurele rechten veilig te stellen die zij aan artikel 108, lid 2, VWEU ontleent.

30 Het beroep is dus ontvankelijk voor zover verzoekster zich beroept op schending van haar procedurele rechten.

31 In deze context moet worden vastgesteld dat het derde middel, waarmee expliciet wordt gevraagd om eerbiediging van verzoeksters procedurele rechten, ontvankelijk is, gelet op haar hoedanigheid van belanghebbende, zoals in punt 29 hierboven is vastgesteld. Om ervoor te zorgen dat haar procedurele rechten in het kader van de formele onderzoeksprocedure behouden blijven kan verzoekster immers elk middel aanvoeren waaruit blijkt dat de Commissie bij de beoordeling van de gegevens en de elementen waarover zij tijdens de inleidende fase van het onderzoek van de aangemelde maatregel beschikte of kon beschikken, twijfels had moeten koesteren over de verenigbaarheid van deze maatregel met de interne markt (zie in die zin arresten van 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punt 81; 9 juli 2009, 3F/Commissie, C-319/07 P, EU:C:2009:435, punt 35, en 24 mei 2011, Commissie/Kronoply en Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punt 59).

32 Voorts zij eraan herinnerd dat verzoekster, om aan te tonen dat er sprake is van schending van haar procedurele rechten omdat er twijfel had moeten bestaan over de verenigbaarheid van de litigieuze maatregel met de interne markt, argumenten mag aanvoeren waaruit blijkt dat de vaststelling van de Commissie dat die maatregel verenigbaar was met de interne markt onjuist was, waaruit des te meer kan blijken dat de Commissie bij de beoordeling van de verenigbaarheid van die maatregel met de interne markt twijfels had moeten koesteren. Mitsdien mag het Gerecht de door verzoekster aangevoerde inhoudelijke argumenten onderzoeken teneinde na te gaan of deze steun kunnen bieden aan haar uitdrukkelijk aangevoerde middel betreffende het bestaan van twijfels die de inleiding van de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU rechtvaardigden (zie in die zin arresten van 13 juni 2013, Ryanair/Commissie, C-287/12 P, niet gepubliceerd, EU:C:2013:395, punten 57-60, en 6 mei 2019, Scor/Commissie, T-135/17, niet gepubliceerd, EU:T:2019:287, punt 77).

33 Aangaande het vierde middel, ontleend aan niet-nakoming van de motiveringsplicht, moet worden beklemtoond dat de niet-nakoming van de motiveringsplicht een schending van wezenlijke vormvoorschriften vormt en een middel van openbare orde is, dat de Unierechter ambtshalve aan de orde kan stellen en dat geen verband houdt met inhoudelijke rechtmatigheid van het bestreden besluit (zie in die zin arrest van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punten 67-72).

Ten gronde

34 Allereerst moet het vierde middel worden onderzocht.

Vierde middel: niet-nakoming van de motiveringsplicht

35 Met haar vierde middel stelt verzoekster in wezen dat het bestreden besluit op verschillende punten niet of niet toereikend is gemotiveerd.

36 Meer bepaald heeft de Commissie in het bestreden besluit de raming van de schade die de betrokken steunmaatregel beoogt te vergoeden, niet rechtens genoegzaam gemotiveerd, waardoor zij en het Gerecht niet de evenredigheid van die maatregel kunnen controleren.

37 In dit verband voert verzoekster in het kader van haar tweede middel met name aan dat de Commissie op geen enkele wijze heeft uitgelegd waarom zij in de berekening van de schade die de betrokken steunmaatregel beoogt te vergoeden, de kosten heeft opgenomen in verband met de verlenging van de insolventieperiode van Condor na het mislukken van haar verkoop. Zij levert in dit verband kritiek op de motivering van punt 79 van het bestreden besluit. Aangezien bovengenoemde kosten hoger zijn dan het verschil tussen de gestelde schade en het bedrag van de steun, kan het bestreden besluit leiden tot een overcompensatie en dus tot een onjuiste toepassing van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU.

38 De Commissie, ondersteund door de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek en Condor, betwist dit betoog. In het kader van het antwoord op het tweede middel stelt zij dat zij in de punten 21 en 79 van het bestreden besluit genoegzaam heeft aangetoond dat de verlenging van de insolventieprocedure, die eerder niet te voorzien was, een rechtstreeks gevolg was van de betrokken buitengewone gebeurtenis. Zonder de COVID-19-pandemie en de in die context vastgestelde beperkingen zou Condor in april 2020 niet langer aan de insolventieprocedure onderworpen zijn geweest. Een potentiële investeerder heeft zich teruggetrokken uit de koopovereenkomst omdat Condor en hijzelf economische en financiële problemen hadden als gevolg van de COVID-19-pandemie. De Commissie stelt dus dat verzoekster in wezen kritiek levert op de gegrondheid van haar beoordeling op dit punt en niet op de motivering van het bestreden besluit op dit punt, op grond waarvan deze haar analyse perfect kan begrijpen.

39 Allereerst zij eraan herinnerd dat de door artikel 296 VWEU vereiste motivering volgens vaste rechtspraak moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet doen komen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. De aan de motivering te stellen eisen moeten worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die door de handeling rechtstreeks en individueel worden geraakt, bij een verklaring kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante feitelijke en juridische gegevens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de beoordeling van de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie arrest van 8 september 2011, Commissie/Nederland, C-279/08 P, EU:C:2011:551, punt 125 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 De instellingen zijn weliswaar niet verplicht om in de motivering van de door hen vastgestelde besluiten een standpunt in te nemen over alle voor hen aangevoerde argumenten, doch dit neemt niet weg dat zij de feiten en juridische overwegingen moeten uiteenzetten die in het bestek van hun besluiten van wezenlijk belang zijn (zie in die zin arresten van 10 juli 2008, Bertelsmann en Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, punt 169 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 18 september 2018, Duferco Long Products/Commissie, T-93/17, niet gepubliceerd, EU:T:2018:558, punt 67).

41 In die context moet het besluit om niet de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden alleen de redenen bevatten waarom de Commissie van mening is dat er geen ernstige problemen bestaan om de verenigbaarheid van de betrokken steun met de interne markt te beoordelen, en moet zelfs een beknopte motivering van dat besluit worden geacht aan het motiveringsvereiste van artikel 296 VWEU te voldoen, mits zij duidelijk en ondubbelzinnig de redenen tot uitdrukking doet komen waarom de Commissie heeft gemeend dat er geen sprake was van dergelijke moeilijkheden, waarbij de vraag naar de gegrondheid van deze motivering niets van doen heeft met dit vereiste (arresten van 27 oktober 2011, Autriche/Scheucher-Fleisch e.a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punt 111, en 12 mei 2016, Hamr – Sport/Commissie, T-693/14, niet gepubliceerd, EU:T:2016:292, punt 54; zie ook in die zin arrest van 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punten 65, 70 en 71).

42 Volgens artikel 107, lid 2, onder b), VWEU, dat de rechtsgrondslag van het bestreden besluit vormt, zijn steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen verenigbaar met de interne markt. Aangezien het een uitzondering betreft op het in artikel 107, lid 1, VWEU neergelegde algemene beginsel dat steunmaatregelen van de staten onverenigbaar zijn met de interne markt, dient artikel 107, lid 2, onder b), VWEU eng te worden uitgelegd. Daarom kan in de zin van deze bepaling uitsluitend de schade worden vergoed die het rechtstreekse gevolg is van natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen. Bijgevolg moet er een rechtstreeks verband bestaan tussen de door de buitengewone gebeurtenis veroorzaakte schade en de staatssteun, en moet de schade van de betrokken producenten zo nauwkeurig mogelijk worden geraamd (arrest van 23 februari 2006, Atzeni e.a., C-346/03 en C-529/03, EU:C:2006:130, punt 79).

43 De Commissie dient vervolgens na te gaan of de betrokken steunmaatregelen al dan niet geschikt zijn om schade te herstellen die is veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen, en sluit maatregelen uit die algemeen van aard zijn en losstaan van de schade die door dergelijke buitengewone gebeurtenissen zou zijn veroorzaakt (arrest van 17 februari 2021, Ryanair/Commissie, T-259/20, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2021:92, punt 25). Ook dient de betrokken lidstaat het compensatiebedrag te beperken tot hetgeen noodzakelijk is om de door de begunstigden van de betrokken maatregel geleden schade te herstellen.

44 Hieruit volgt dat steunmaatregelen die meer vergoeden dan de schade die rechtstreeks door de betrokken gebeurtenis is veroorzaakt, niet onder artikel 107, lid 2, onder b), VWEU vallen (zie in die zin arrest van 11 november 2004, Spanje/Commissie, C-73/03, niet gepubliceerd, EU:C:2004:711, punten 40 en 41).

45 Het schadeveroorzakende feit, zoals omschreven in het bestreden besluit, moet dus de belangrijkste oorzaak zijn van de schade die de betrokken steun beoogt te herstellen en moet daaraan rechtstreeks ten grondslag liggen. Er is alleen sprake van een rechtstreeks verband wanneer de schade het rechtstreekse gevolg van de betrokken gebeurtenis is, zonder afhankelijk te zijn van andere oorzaken.

46 In casu moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat uit punt 11 van het bestreden besluit blijkt dat de betrokken steun de schade van Condor wil vergoeden die „rechtstreeks is ontstaan door de annulering of de omprogrammering van haar vluchten wegens de reisbeperkingen in verband met de COVID-19-pandemie en met name de lockdownmaatregelen”. Punt 84 van het bestreden besluit bevestigt duidelijk dat dit het doel van de betrokken steun is.

47 Bovendien omschrijft de Commissie in het bestreden besluit in detail de reisbeperkingen die de lidstaten en met name Duitsland hebben getroffen. Zij zet uiteen dat de COVID-19-pandemie wereldwijd tot reisbeperkingen en de sluiting van het merendeel van de luchtverkeerslijnen voor passagiers heeft geleid. Om die reden heeft Condor het grootste deel van haar vluchten moeten annuleren of omprogrammeren en een groot deel van haar vloot aan de grond moeten houden (zie met name de punten 4, 9 en 72 van het bestreden besluit).

48 In punt 59 van haar verweerschrift heeft de Commissie uitdrukkelijk bevestigd dat de betrokken steunmaatregel Condor herstel beoogde te bieden voor haar „verliezen als gevolg van de annulering of de omprogrammering van haar vluchten, uitsluitend als gevolg van het opleggen van reisbeperkingen in verband met de COVID-19-pandemie" en dat het bestreden besluit „niet [voorzag] in vergoeding van andere schade die de COVID-19-pandemie mogelijk heeft veroorzaakt". Zij zet tevens uiteen dat bij de in het bestreden besluit gebruikte methode om de betrokken schade te ramen, „afgezien van reisbeperkingen, geen andere bronnen van schade" in aanmerking zijn genomen.

49 Het is dus duidelijk dat de betrokken steunmaatregel volgens de bewoordingen van het bestreden besluit en de argumenten van de Commissie, Condor herstel wilde bieden voor de schade die rechtstreeks was veroorzaakt door de annulering en de omprogrammering van haar vluchten wegens de reisbeperkingen die in de context van de COVID-19-pandemie waren opgelegd, en niet voor enige andere schade die meer algemeen verband hield met die pandemie.

50 In deze omstandigheden moet in de tweede plaats worden onderzocht of de Commissie in het bestreden besluit rechtens genoegzaam de redenen heeft uiteengezet die haar er met name toe hebben gebracht om zich op het standpunt te stellen dat de extra kosten die Condor had gemaakt door de verlenging van de insolventieprocedure, waarnaar verzoekster verwijst, rechtstreeks waren veroorzaakt door de annulering en de omprogrammering van haar vluchten wegens de reisbeperkingen die in het kader van de COVID-19-pandemie waren opgelegd.

51 Bovendien moet worden gepreciseerd dat de Commissie, die toezicht moet houden op de verenigbaarheid van staatssteunmaatregelen met de interne markt, zich ervan dient te vergewissen dat er sprake is van een dergelijk oorzakelijk verband.

52 In casu heeft de Commissie zich voor de raming van het bedrag van de schade die de betrokken steunmaatregel wilde herstellen in wezen gebaseerd op het verschil tussen de winstprognose vóór belasting (hierna: „WVB") voor de periode van maart tot december 2020, van vóór en na de aankondiging van de reisbeperkingen en de lockdownmaatregelen. Dit verschil werd begroot op 259,7 miljoen EUR. Bovendien heeft de Commissie het „gerechtvaardigd" geacht om bij dit bedrag de extra kosten op te tellen die Condor had gemaakt door de verlenging van haar insolventieprocedure, welke niet waren te voorzien toen de WVB na de uitbraak van de COVID-19-pandemie werd opgesteld (punt 79 van het bestreden besluit). Het bedrag van deze extra kosten werd begroot op 17 miljoen EUR, zodat het totaalbedrag van de schade waarvoor Condor vergoeding zou ontvangen op 276,7 miljoen EUR kwam.

53 De oorzaak van de extra kosten is uiteengezet in de punten 18 tot en met 21 van het bestreden besluit, waaruit met name blijkt dat Condor sinds september 2019, dat wil zeggen geruime tijd voordat de reisbeperkingen in verband met de COVID-19-pandemie werden opgelegd, in een insolventieprocedure verkeerde en dat het in het kader van die procedure uitgewerkte herstructureringsplan met name in haar verkoop aan een nieuwe investeerder voorzag. Die verkoop is echter niet doorgegaan omdat die investeerder eind maart 2020 aankondigde zich

terug te trekken uit de voorgenomen transactie. Volgens de bewoordingen van punt 21 van het bestreden besluit „[zou] het mislukken van de verkooppogingen tot een verlenging van de insolventieprocedure leiden", waardoor extra kosten zouden ontstaan die op 17 miljoen EUR werden begroot.

54 Uit bovengenoemde passages van het bestreden besluit blijkt dat de betrokken extra kosten voortvloeiden uit het mislukken van de pogingen om Condor te verkopen. Deze mislukking heeft ervoor gezorgd dat de insolventieprocedure, die sinds september 2019 liep, niet volgens het oorspronkelijke tijdschema kon worden afgesloten, maar moest worden verlengd, hetgeen tot extra kosten in verband met die procedure heeft geleid.

55 In het bestreden besluit wordt echter niet uiteengezet waarom de extra kosten die in het kader van de verlenging van de insolventieprocedure van Condor zijn gemaakt, rechtstreeks zijn veroorzaakt door de annulering of de omprogrammering van haar vluchten in verband met de reisbeperkingen die in het kader van de COVID-19-pandemie zijn opgelegd.

56 Ten eerste zij opgemerkt dat de Commissie in punt 79 van het bestreden besluit immers slechts aangeeft dat zij het „gerechtvaardigd" achtte om de extra kosten die waren gemaakt in het kader van de verlenging van de insolventieprocedure van Condor op te tellen bij de gestelde schade, aangezien deze niet waren te voorzien op het moment dat de WVB na de uitbraak van de COVID-19-pandemie was opgesteld. Het feit dat die kosten op dat moment al dan niet voorzienbaar waren bewijst echter niet dat zij rechtstreeks waren veroorzaakt door de annulering en de omprogrammering van de vluchten van Condor in verband met de reisbeperkingen die in het kader van de COVID-19-pandemie zijn opgelegd. Bovendien is het onvoldoende om in het bestreden besluit aan te geven dat het „gerechtvaardigd" was om die kosten eveneens in aanmerking te nemen, zonder voldoende duidelijk en nauwkeurig uit te leggen waarom de Commissie van mening was dat de belangrijkste oorzaak daarvan de eerdergenoemde annulering en omprogrammering was.

57 Ten tweede wordt in het bestreden besluit evenmin uiteengezet waarom de verkoop van Condor is mislukt. Dit betekent dat uit geen enkel element van het bestreden besluit blijkt dat die verkoop is mislukt door de annulering en de omprogrammering van de vluchten van Condor in verband met de reisbeperkingen die in het kader van de COVID-19-pandemie zijn opgelegd.

58 Ten derde blijkt uit het bestreden besluit dat de sinds september 2019 lopende insolventieprocedure was ingeleid wegens de financiële problemen waarmee Condor na de vereffening van haar moedermaatschappij was geconfronteerd, en niet wegens problemen in verband met de COVID-19-pandemie. Die procedure en de daarmee samenhangende kosten waren dus veroorzaakt door een situatie vóór de uitbraak van de pandemie. In deze omstandigheden diende de Commissie zich met bijzondere aandacht bezig te houden met de vraag of de annulering en de omprogrammering van de vluchten van Condor in verband met de reisbeperkingen die in het kader van de COVID-19-pandemie waren opgelegd, werkelijk de belangrijkste oorzaak waren voor de extra kosten die Condor wegens de verlenging van de insolventieprocedure had gemaakt, en haar beslissing op dat punt rechtens genoegzaam te motiveren.

59 Zelfs al wordt aangenomen dat, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft gesteld, deze pandemie de kansen heeft verkleind om de insolventieprocedure zo snel mogelijk af te sluiten, dat neemt immers niet weg dat in het bestreden besluit op geen enkele wijze wordt aangegeven wat volgens de Commissie het oorzakelijk verband is tussen de annulering en de

omprogrammering van de vluchten van Condor enerzijds en die extra kosten anderzijds. De Commissie heeft in punt 21 van het bestreden besluit weliswaar aangeven dat die kosten waren veroorzaakt door het mislukken van de verkoop van Condor, doch zij heeft niet gepreciseerd waarom die verkoop is mislukt, noch of Condor door dat mislukken verplicht was de insolventieprocedure voort te zetten dan wel of zij die ondanks dat mislukken kon beëindigen. Het feit dat de verlenging volgens punt 21 van het bestreden besluit twee tot drie maanden zou duren, terwijl de latere verkoop van Condor volgens de punten 92 en 93 van datzelfde besluit eind juni 2022 mogelijk werd geacht, lijkt aan te geven dat Condor veel eerder die procedure wilde beëindigen, ongeacht de eventuele verwezenlijking van die verkoop en los daarvan.

60 Ten vierde heeft de Commissie in het bestreden besluit evenmin uiteengezet op welke manier de extra kosten als gevolg van de verlenging van de insolventieprocedure waren begroot, noch om welk soort kosten het ging. Bovendien is zij niet ingegaan op de vraag of alle kosten of slechts een deel daarvan waren aangemerkt als rechtstreeks veroorzaakt door de annulering en de omprogrammering van de vluchten van Condor.

61 In deze omstandigheden en bij gebreke van andere concrete en controleerbare elementen in het bestreden besluit kan het Gerecht niet nagaan of de Commissie zonder de minste twijfel op dit punt heeft kunnen vaststellen dat er sprake was van een rechtstreeks oorzakelijk verband tussen de kosten in verband met de verlenging van de insolventieperiode en de annulering en de omprogrammering van de vluchten van Condor in verband met de reisbeperkingen die in het kader van de COVID-19-pandemie waren opgelegd.

62 De Commissie kan zich niet beroepen op het feit dat de Duitse autoriteiten zich ertoe hebben verplicht om achteraf na te gaan of het steunbedrag hoger lag dan het bedrag van de schade en om elk te hoog bedrag dat daardoor mogelijk is uitgekeerd, van Condor terug te vorderen (punten 98-100 van het besteden besluit). Aangezien de Commissie in het bestreden besluit heeft vastgesteld dat de kosten in verband met de verlenging van de insolventieprocedure moesten worden opgeteld bij de te vergoeden schade, zal die controle achteraf uitsluitend betrekking hebben op de vaststelling van het precieze bedrag van die kosten en niet op de juridische vraag of die kosten al dan niet in aanmerking kunnen komen voor vergoeding krachtens artikel 107, lid 2, onder b), VWEU.

63 Hieruit volgt dat het bestreden besluit op dit punt onvoldoende is gemotiveerd.

64 Het vierde middel van het beroep moet dus worden aanvaard, zonder dat het nodig is om de andere argumenten te onderzoeken die verzoekster in het kader van dit middel heeft aangevoerd.

65 Opgemerkt zij eveneens dat de schade van Condor volgens het bestreden besluit op 276,7 miljoen EUR is begroot, terwijl het steunbedrag 267,1 miljoen EUR bedroeg. Op basis daarvan heeft de Commissie geconcludeerd dat de betrokken steunmaatregel niet meer bedroeg dan noodzakelijk was om die schade te herstellen (punten 96 en 97 van het bestreden besluit). Hieruit volgt dat een eventuele aftrek van de kosten in verband met de verlenging van de insolventieprocedure – welke op 17 miljoen EUR zijn begroot – van het totaalbedrag van de schade, indien niet is voldaan aan de voorwaarde van een rechtstreeks oorzakelijk verband – hetgeen het Gerecht als gevolg van de ontoereikende motivering van het bestreden besluit niet kan nagaan –, tot gevolg zou hebben dat het steunbedrag hoger zou zijn dan het bedrag van de betrokken schade, waardoor deze steun overeenkomstig de in punt 44 hierboven genoemde rechtspraak onverenigbaar zou kunnen zijn met de interne markt. De ontoereikende motivering

van het bestreden besluit op dit punt verhindert dus dat het Gerecht kan controleren of de Commissie zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat er geen serieuze problemen waren bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de betrokken steun met de interne markt.

66 De ontoereikende motivering van het bestreden besluit leidt dus tot de nietigverklaring ervan.

67 Derhalve moet het bestreden besluit nietig worden verklaard, zonder dat het nodig is de andere middelen van het beroep te onderzoeken.

Handhaving van de gevolgen van het nietig verklaarde besluit

68 Het is vaste rechtspraak dat wanneer dwingende redenen van rechtszekerheid dit rechtvaardigen, de Unierechter ingevolge artikel 264, tweede alinea, VWEU bevoegd is om van geval tot geval de gevolgen van de betrokken handeling aan te wijzen die als gehandhaafd moeten worden beschouwd (zie naar analogie arrest van 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punt 121 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

69 Uit artikel 264, tweede alinea, VWEU volgt dus dat wanneer de Unierechter dit noodzakelijk acht, hij zelfs ambtshalve de draagwijdte van de bij zijn arrest uitgesproken nietigverklaring kan beperken (zie in die zin arrest van 1 april 2008, Parlement en Denemarken/Commissie, C-14/06 en C-295/06, EU:C:2008:176, punt 85).

70 Overeenkomstig deze rechtspraak heeft de Unierechter gebruikgemaakt van de mogelijkheid om de gevolgen van de vastgestelde ongeldigheid van een Unieregeling te beperken in de tijd, wanneer dwingende overwegingen van rechtszekerheid die verband houden met alle betrokken belangen, zowel openbare als particuliere, eraan in de weg staan dat de ontvangst of betaling van geldsommen die over de periode voorafgaande aan de datum van het arrest op grond van die regeling heeft plaatsgevonden, weer ter discussie wordt gesteld (arrest van 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punt 122).

71 In casu stelt het Gerecht vast dat er sprake is van dwingende redenen van rechtszekerheid die rechtvaardigen dat de gevolgen van de nietigverklaring van het bestreden besluit worden beperkt in de tijd. Het onmiddellijk opnieuw ter discussie stellen van de ontvangst van de in de betrokken steunmaatregel opgenomen geldbedragen zou immers schadelijke gevolgen hebben voor de Duitse economie in een economische en sociale context die reeds wordt gekenmerkt door de rampzalige gevolgen van de COVID-19-pandemie. Ook moet rekening worden gehouden met het feit dat de nietigverklaring van het bestreden besluit het gevolg is van de ontoereikende motivering daarvan.

72 Op grond van artikel 266 VWEU is de Commissie, waarvan de nietig verklaarde handeling afkomstig is, echter gehouden om de maatregelen te treffen die nodig zijn voor de uitvoering van dit arrest van het Gerecht.

73 Bijgevolg dienen de gevolgen van de nietigverklaring van het bestreden besluit te worden opgeschort tot de vaststelling van een nieuw besluit door de Commissie. Gelet op de snelheid waarmee de Commissie vanaf de vooraanmelding en de aanmelding van de betrokken maatregel heeft gehandeld, moeten deze gevolgen worden opgeschort gedurende een tijdvak van maximaal twee maanden na de datum van uitspraak van het onderhavige arrest indien de Commissie besluit een nieuw besluit vast te stellen in het kader van artikel 108, lid 3, VWEU, en gedurende

een redelijk bijkomend tijdvak indien de Commissie besluit de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden (zie in die zin arrest van 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punt 126).

Kosten

74 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van verzoekster te worden verwezen in haar eigen kosten en in die van verzoekster.

75 Voorts dragen op grond van artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten. Krachtens artikel 138, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht bepalen dat een andere interveniënt dan de in de lid 1 bedoelde, zijn eigen kosten zal dragen.

76 Derhalve zullen de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek en Condor hun eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) **Besluit C(2020) 2795 final van de Commissie van 26 april 2020 inzake staatssteun SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) – Duitsland – Vergoeding van de door de COVID-19-pandemie aan Condor Flugdienst GmbH veroorzaakte schade wordt nietig verklaard.**

2) **De gevolgen van de nietigverklaring van dit besluit worden opgeschort totdat de Europese Commissie een nieuw besluit heeft vastgesteld krachtens artikel 108 VWEU. Deze gevolgen worden opgeschort gedurende een tijdvak van maximaal twee maanden na de datum van uitspraak van het onderhavige arrest indien de Commissie besluit om een nieuw besluit vast te stellen in het kader van artikel 108, lid 3, VWEU, en gedurende een redelijk bijkomend tijdvak indien de Commissie besluit om de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden.**

3) **De Commissie wordt verwezen in haar eigen kosten en in die van Ryanair DAC.**

4) **De Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek en Condor Flugdienst zullen hun eigen kosten dragen.**

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Stancu

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 juni 2021.

ondertekeningen