Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

z dnia 9 czerwca 2021 r.*

Pomoc państwa – Niemiecki rynek transportu lotniczego – Pożyczka publiczna gwarantowana przez Niemcy na rzecz Condor Flugdienst w ramach pandemii COVID-19 – Decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń – Pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych zdarzeniem nadzwyczajnym – Artykuł 107 ust. 2 lit. b) TFUE – Oszacowanie szkody – Związek przyczynowy – Obowiązek uzasadnienia – Utrzymanie w mocy skutków decyzji

W sprawie T-665/20

Ryanair DAC, z siedzibą w Swords (Irlandia), którą reprezentowali adwokaci E. Vahida, F.-C. Laprévote, V. Blanc, S. Rating i I.-G. Metaxas-Maranghidis,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali L. Flynn, F. Tomat i V. Bottka, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Republikę Federalną Niemiec, którą reprezentowali J. Möller, R. Kanitz i P.-L. Krüger, w charakterze pełnomocników,

przez

Republikę Francuską, którą reprezentowali E. de Moustier i P. Dodeller, w charakterze pełnomocników,

oraz przez

Condor Flugdienst GmbH, z siedzibą w Kelsterbach (Niemcy), który reprezentowali adwokaci A. Birnstiel i S. Blazek,

interwenienci,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2020) 2795 final z dnia 26 kwietnia 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) – Niemcy – Odszkodowanie za szkody wyrządzone Condor Flugdienst przez pandemię COVID-19,

* Język postępowania: angielski.

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym),

w składzie: A. Kornezov (sprawozdawca), prezes, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse i M. Stancu, sędziowie,

sekretarz: I. Pollalis, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 18 marca 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Condor Flugdienst GmbH (zwana dalej „Condorem") jest przewoźnikiem lotniczym oferującym loty czarterowe, z siedzibą w Kelsterbach (Niemcy). Świadczy on usługi transportu lotniczego na rzecz klientów indywidualnych i biur podróży z Frankfurtu, Düsseldorfu, Monachium i Hamburga (Niemcy), koncentrując się na rynku podróży wypoczynkowych.

2 Condor był wcześniej własnością Thomas Cook Group plc (zwanej dalej „grupą Thomas Cook"). W dniu 23 września 2019 r. grupa Thomas Cook zaprzestała prowadzenia działalności i została objęta sądowym postępowaniem likwidacyjnym. Ze względu na ścisłe powiązania operacyjne i finansowe między tą grupą a Condorem, ten ostatni również napotkał trudności finansowe i musiał w związku z tym złożyć w dniu 25 września 2019 r. wniosek o wszczęcie postępowania upadłościowego.

3 Tego samego dnia Republika Federalna Niemiec zgłosiła Komisji Europejskiej pomoc indywidualną na rzecz Condora w postaci pożyczki na ratowanie w wysokości 380 mln EUR objętej gwarancją państwa. Celem tego środka było umożliwienie Condorowi kontynuowania działalności do czasu utworzenia przez niego własnych rezerw płynności umożliwiających mu prowadzenie działalności w sposób niezależny od grupy Thomas Cook. Środek ten miał zatem na celu utrzymanie niezakłóconego transportu lotniczego i ograniczenie negatywnych skutków dla Condora spowodowanych likwidacją jego spółki dominującej. Komisja zatwierdziła pomoc decyzją z dnia 14 października 2019 r. C(2019) 7429 final w sprawie pomocy państwa SA.55394 (2019/N) – Niemcy – Pomoc na ratowanie przedsiębiorstwa Condor.

4 W dniu 24 kwietnia 2020 r. Republika Federalna Niemiec zgłosiła Komisji zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE inną pomoc indywidualną na rzecz Condora w formie dwóch gwarantowanych przez nią pożyczek z preferencyjną stopą oprocentowania. Środek ten miał na celu zrekompensowanie Condorowi szkód poniesionych bezpośrednio w wyniku odwołania lub reorganizacji jego lotów w następstwie wprowadzenia ograniczeń w podróżowaniu, a w szczególności środków ograniczających przemieszczanie się w kontekście pandemii COVID-19.

5 W dniu 26 kwietnia 2020 r. Komisja wydała decyzję C(2020) 2795 final w sprawie pomocy państwa SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) – Niemcy – Odszkodowanie za szkody wyrządzone Condorowi przez pandemię COVID-19 (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją"), w której Komisja stwierdziła, że rozpatrywany środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE zgodną z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE.

Postępowanie i żądania stron

6 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 listopada 2020 r. skarżąca Ryanair DAC wniosła niniejszą skargę.

7 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w tym samym dniu, skarżąca wniosła o rozpoznanie skargi przez Sąd w trybie przyspieszonym na podstawie art. 151 i 152 regulaminu postępowania przed Sądem. Postanowieniem z dnia 2 grudnia 2020 r. Sąd (dziesiąta izba) przychylił się do wniosku o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym.

8 W dniu 21 grudnia 2020 r. Komisja złożyła w sekretariacie Sądu odpowiedź na skargę.

9 Na podstawie art. 106 § 2 regulaminu postępowania skarżąca złożyła w dniu 28 grudnia 2020 r. uzasadniony wniosek o przeprowadzenie rozprawy.

10 Na wniosek dziesiątej izby Sąd postanowił na podstawie art. 28 regulaminu postępowania przekazać sprawę składowi powiększonemu.

11 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu odpowiednio w dniach 4, 27 i 28 stycznia 2021 r. Republika Federalna Niemiec, Condor i Republika Francuska wniosły o dopuszczenie ich do niniejszego postępowania w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.

12 Postanowieniami, odpowiednio, z dni 18 stycznia i 9 lutego 2021 r. prezes dziesiątej izby Sądu dopuścił interwencję Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej.

13 Postanowieniem z dnia 11 lutego 2021 r. prezes dziesiątej izby Sądu dopuścił interwencję Condora.

14 W drodze środków organizacji postępowania doręczonych odpowiednio w dniach 19 stycznia i 11 lutego 2021 r. Republice Federalnej Niemiec, Republice Francuskiej i Condorowi zezwolono na podstawie art. 154 § 3 regulaminu postępowania na przedstawienie uwag interwenienta.

15 Republika Federalna Niemiec załączyła do uwag interwenienta poufną wersję zaskarżonej decyzji. Podczas rozprawy zarówno Komisja, jak i Condor potwierdziły, że nie sprzeciwiają się przekazaniu skarżącej poufnej wersji zaskarżonej decyzji i temu, by Sąd odniósł się do niej w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie. Zostało to odnotowane w protokole z rozprawy.

16 Skarżąca wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

– obciążenie Komisji kosztami.

17 Komisja wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi jako bezzasadnej;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

18 Republika Francuska wnosi do Sądu o odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej w zakresie, w jakim zmierza ona do zakwestionowania zasadności zaskarżonej decyzji, oraz o oddalenie jej co do istoty w pozostałym zakresie. Tytułem żądania ewentualnego wnosi ona do Sądu o oddalenie skargi co do istoty w całości.

19 Republika Federalna Niemiec i Condor, podobnie jak Komisja, wnoszą do Sądu o oddalenie skargi jako bezzasadnej i obciążenie strony skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

20 Na poparcie skargi skarżąca podnosi cztery zarzuty dotyczące odpowiednio: pierwszy – naruszenia zasad niedyskryminacji, swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości; drugi – błędnego zastosowania art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE i oczywistego błędu w ocenie w zakresie proporcjonalności pomocy; trzeci – tego, że Komisja powinna była wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające; czwarty – naruszenia obowiązku uzasadnienia w rozumieniu art. 296 TFUE.

W przedmiocie dopuszczalności

21 Skarżąca podnosi w pkt 33–41 skargi, że ma czynną legitymację procesową jako „zainteresowana strona" w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE oraz „zainteresowana strona" w rozumieniu art. 1 lit. h) rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 TFUE (Dz.U. 2015, L 248, s. 9), co pozwala jej wnieść celem ochrony swoich praw proceduralnych skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji wydanej bez wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.

22 Przyznanie rozpatrywanego środka pomocy ma wpływ na interesy skarżącej jako konkurenta Condora, ponieważ umożliwia on Condorowi utrzymanie się na rynku jako subwencjonowanego konkurenta skarżącej pomimo negatywnych skutków pandemii COVID-19. Natomiast skarżąca, która jest drugim co do wielkości przewoźnikiem lotniczym w Niemczech, nie korzysta z takiego wsparcia.

23 Komisja nie kwestionuje dopuszczalności skargi.

24 Republika Francuska uważa, że skarżąca nie ma czynnej legitymacji procesowej do kwestionowania zasadności zaskarżonej decyzji i że w związku z tym zarzuty pierwszy i drugi skargi są niedopuszczalne. Republika Francuska nie kwestionuje natomiast dopuszczalności zarzutu trzeciego skargi, ponieważ jej zdaniem skarżąca jest bezspornie zainteresowaną stroną w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE, ani dopuszczalności zarzutu czwartego.

25 Należy stwierdzić, że dopuszczalność skargi nie budzi wątpliwości w zakresie, w jakim skarżąca twierdzi w niej, że Komisja powinna była wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające, o którym mowa w art. 108 ust. 2 TFUE.

26 W ramach procedury kontrolnej, o której mowa w art. 108 TFUE, należy bowiem rozróżnić dwa etapy. Pierwszy to wstępny etap badania przewidziany w art. 108 ust. 3 TFUE, który umożliwia Komisji wyrobienie sobie wstępnej opinii na temat zgodności danej pomocy z rynkiem wewnętrznym. Drugi to formalne postępowanie wyjaśniające przewidziane w art. 108 ust. 2 TFUE, które umożliwia Komisji uzyskanie pełnych informacji na temat danych istotnych dla sprawy. Tylko w ramach tego postępowania traktat FUE nakłada na Komisję obowiązek wezwania zainteresowanych stron do przedstawienia uwag (wyroki: z dnia 19 maja 1993 r., Cook/Komisja, C-198/91, EU:C:1993:197, pkt 22; z dnia 15 czerwca 1993 r., Matra/Komisja, C-225/91, EU:C:1993:239, pkt 16; z dnia 15 października 2018 r., Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters i in./Komisja, T-79/16, niepublikowany, EU:T:2018:680, pkt 46).

27 W przypadku gdy formalne postępowanie wyjaśniające nie zostanie wszczęte, zainteresowane strony, które mogłyby przedstawić uwagi na tym drugim etapie, nie mają takiej możliwości. Aby temu zaradzić, przyznano im prawo do zakwestionowania przed sądem Unii decyzji o niewszczynaniu formalnego postępowania wyjaśniającego wydanej przez Komisję. Tak więc skarga o stwierdzenie

nieważności decyzji wydanej na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE wniesiona przez zainteresowaną stronę w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE jest dopuszczalna, jeżeli autor tej skargi zmierza do ochrony praw procesowych, które wywodzi z tego ostatniego postanowienia (zob. wyrok z dnia 18 listopada 2010 r., NDSHT/Komisja, C-322/09 P, EU:C:2010:701, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

28 W niniejszym przypadku Komisja nie wszczęła formalnego postępowania wyjaśniającego, a skarżąca podnosi w ramach zarzutu trzeciego naruszenie jej praw proceduralnych. W świetle art. 1 lit. h) rozporządzenia 2015/1589 przedsiębiorstwo konkurencyjne wobec beneficjenta środka pomocy bezspornie należy do „zainteresowanych stron" w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE (wyrok z dnia 3 września 2020 r., Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland i in./Komisja, C-817/18 P, EU:C:2020:637, pkt 50; zob. także podobnie wyrok z dnia 18 listopada 2010 r., NDSHT/Komisja, C-322/09 P, EU:C:2010:701, pkt 59).

29 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że między skarżącą a Condorem, będącym beneficjentem pomocy, istnieje stosunek konkurencji. Skarżąca podniosła bowiem, co nie zostało zakwestionowane, że uczestniczy w obsłudze lotniczej Niemiec od ponad dwudziestu lat, że w 2019 r. przewiozła 19 mln pasażerów z lub do Niemiec oraz że posiada około 9% rynku niemieckiego, co czyni z niej drugiego co do wielkości przewoźnika lotniczego w Niemczech. Skarżąca podkreśliła również, że jej plan lotów na lato 2020 r., sporządzony przed wybuchem pandemii COVID-19, obejmował 265 tras z 14 niemieckich portów lotniczych. Ponadto w pkt 15 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że niektóre kierunki obsługiwane przez Condor były obsługiwane również przez skarżącą i że ci przewoźnicy lotniczy byli konkurentami w zakresie sprzedaży „dry seats", czyli miejsc sprzedawanych bezpośrednio klientom indywidualnym. Skarżąca jest zatem zainteresowaną stroną, która ma interes w zapewnieniu ochrony jej praw proceduralnych, które wywodzi z art. 108 ust. 2 TFUE.

30 Należy zatem uznać dopuszczalność skargi w zakresie, w jakim skarżąca powołuje się na naruszenie jej praw proceduralnych.

31 W tym kontekście należy stwierdzić, że zarzut trzeci, który wyraźnie zmierza do zapewnienia poszanowania praw proceduralnych skarżącej, jest dopuszczalny ze względu na jej status zainteresowanej strony, jak zostało to wykazane w pkt 29 powyżej. Skarżąca może bowiem powołać się, w celu ochrony praw proceduralnych przysługujących jej w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego, na zastrzeżenia pozwalające wykazać, że ocena informacji i dowodów, którymi Komisja dysponowała lub mogła dysponować na etapie badania wstępnego zgłoszonego środka, powinna była wzbudzić wątpliwości co do zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 grudnia 2008 r., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, pkt 81; z dnia 9 lipca 2009 r., 3F/Komisja, C-319/07 P, EU:C:2009:435, pkt 35; z dnia 24 maja 2011 r., Komisja/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, pkt 59).

32 Należy ponadto przypomnieć, że skarżąca ma prawo, w celu wykazania naruszenia swoich praw proceduralnych ze względu na wątpliwości, jakie sporny środek powinien był wzbudzić co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym, podnieść argumenty zmierzające do wykazania, że stwierdzenie zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym, do którego doszła Komisja, było błędne, co a fortiori może świadczyć o tym, że Komisja powinna była powziąć wątpliwości przy swej ocenie zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym. Sąd jest zatem uprawniony do zbadania argumentów co do istoty przedstawionych przez skarżącą, aby sprawdzić, czy mogą one potwierdzać podniesiony przez nią wyraźnie zarzut dotyczący istnienia wątpliwości uzasadniających wszczęcie postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 czerwca 2013 r., Ryanair/Komisja, C-287/12 P, niepublikowany, EU:C:2013:395, pkt 57–60; z dnia 6 maja 2019 r., Scor/Komisja, T-135/17, niepublikowany, EU:T:2019:287, pkt 77).

33 W odniesieniu do zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia, należy podkreślić, że naruszenie obowiązku uzasadnienia jest naruszeniem istotnych wymogów proceduralnych i stanowi bezwzględną przeszkodę procesową, którą sąd Unii powinien uwzględnić z urzędu i nie odnosi się do materialnej zgodności z prawem zaskarżonej decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 67–72).

Co do istoty

34 Należy najpierw zbadać zarzut czwarty.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia

35 W zarzucie czwartym skarżąca podnosi zasadniczo, że zaskarżona decyzja jest pod wieloma względami dotknięta brakiem uzasadnienia lub niewystarczającym uzasadnieniem.

36 W szczególności skarżąca podnosi, że Komisja nie uzasadniła w zaskarżonej decyzji w sposób wymagany prawem oszacowania szkody, którą ma zrekompensować rozpatrywany środek pomocy, co zasadniczo uniemożliwia jej, jak też Sądowi, zbadanie proporcjonalności wspomnianego środka pomocy.

37 W tym względzie skarżąca podnosi w szczególności w ramach zarzutu drugiego, że Komisja nie przedstawiła żadnego wyjaśnienia powodów, które skłoniły ją do włączenia do obliczenia szkód, które środek pomocowy ma zrekompensować rozpatrywany środek pomocowy, kosztów związanych z przedłużeniem okresu postępowania upadłościowego Condora w związku z jego nieudaną sprzedażą. Skarżąca kwestionuje w tym względzie uzasadnienie w ust. 79 zaskarżonej decyzji. Ponieważ wspomniane wyżej koszty są wyższe od różnicy między zgłaszanymi szkodami a kwotą pomocy, zaskarżona decyzja może prowadzić do nadmiernej rekompensaty, a zatem do błędnego zastosowania art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE.

38 Komisja, popierana przez Republikę Federalną Niemiec, Republikę Francuską i Condora, kwestionuje tę argumentację. W ramach odpowiedzi na zarzut drugi twierdzi ona, że prawidłowo ustaliła w zaskarżonej decyzji w ust. 21 i 79, iż nieprzewidywalne wcześniej przedłużenie postępowania upadłościowego Condora było bezpośrednią konsekwencją wspomnianego zdarzenia nadzwyczajnego. Bez pandemii COVID-19 i ograniczeń przyjętych w tym kontekście w kwietniu 2020 r. Condor nie znajdowałby się już w postępowaniu upadłościowym. Wyjaśnia ona, że potencjalny inwestor wycofał się z porozumienia w sprawie zakupu ze względu na trudności gospodarcze i finansowe, jakie napotkał Condor i on sam z powodu pandemii COVID-19. Komisja twierdzi więc, że skarżąca w rzeczywistości kwestionuje zasadność jej oceny w tym zakresie, a nie uzasadnienie podane w tym względzie w zaskarżonej decyzji, które pozwala w pełni zrozumieć analizę dokonaną przez Komisję.

39 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru aktu i powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru powołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ kwestia tego, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, powinna być oceniana z uwzględnieniem nie tylko jego brzmienia, ale także jego kontekstu, jak również całości przepisów prawa regulujących daną dziedzinę (zob. wyrok z dnia 8 września 2011 r., Komisja/Niderlandy, C-279/08 P, EU:C:2011:551, pkt 125 i przytoczone tam orzecznictwo).

40 O ile prawdą jest, że instytucje nie są zobowiązane w uzasadnieniu wydawanych przez nie decyzji do zajęcia stanowiska wobec wszystkich argumentów, które zainteresowani podnieśli przed nimi w toku postępowania administracyjnego, o tyle muszą one przedstawić fakty i względy prawne o zasadniczym znaczeniu dla systematyki ich decyzji (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 lipca 2008 r., Bertelsmann i Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, pkt 169 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 18 września 2018 r., Duferco Long Products/Komisja, T-93/17, niepublikowany, EU:T:2018:558, pkt 67).

41 W tym kontekście decyzja o niewszczynaniu formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE powinna zawierać jedynie powody, dla których Komisja uważa, że nie stoi w obliczu poważnych trudności w zakresie oceny zgodności danej pomocy z rynkiem wewnętrznym i nawet zwięzłe uzasadnienie tej decyzji należy uznać za wystarczające w świetle wymogu uzasadnienia przewidzianego w art. 296 TFUE, jeżeli w sposób jasny i jednoznaczny ukazuje ono powody, dla których Komisja uznała, że nie występują takie trudności, przy czym kwestia zasadności tego uzasadnienia jest zagadnieniem odrębnym niemającym związku z owym wymogiem (wyroki: z dnia 27 października 2011 r., Austria/Scheucher-Fleisch i in., C-47/10 P, EU:C:2011:698, pkt 111; z dnia 12 maja 2016 r., Hamr–Sport/Komisja, T-693/14, niepublikowany, EU:T:2016:292, pkt 54; zob. także podobnie wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, pkt 65, 70, 71).

42 Zgodnie z art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, który stanowi podstawę prawną zaskarżonej decyzji, zgodna z rynkiem wewnętrznym jest pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi. Jeśli chodzi o odstępstwo od ustanowionej w art. 107 ust. 1 TFUE ogólnej zasady niezgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym, art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE należy interpretować ściśle. Stąd zgodnie z tym postanowieniem rekompensowane mogą być jedynie szkody gospodarcze spowodowane bezpośrednio klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi. Musi więc istnieć bezpośredni związek między szkodami spowodowanymi zdarzeniami nadzwyczajnymi a pomocą państwa, a także konieczne jest jak najdokładniejsze oszacowanie poniesionych szkód (wyrok z dnia 23 lutego 2006 r., Atzeni i in., C-346/03 i C-529/03, EU:C:2006:130, pkt 79).

43 Komisja powinna następnie sprawdzić, czy rozpatrywane środki pomocy nadają się do wykorzystania w celu naprawienia szkód spowodowanych zdarzeniami nadzwyczajnymi, i zakazać środków o charakterze ogólnym i niezależnym od szkód, które miały powstać w wyniku takich zdarzeń (wyrok z dnia 17 lutego 2021 r., Ryanair/Komisja, T-259/20, odwołanie w toku, EU:T:2021:92, pkt 25). Dane państwo członkowskie musi również ograniczyć kwotę rekompensaty do tego, co jest konieczne do naprawienia szkód poniesionych przez beneficjentów badanego środka.

44 Z powyższego wynika, że pomoc, która może być wyższa od szkód spowodowanych bezpośrednio przez dane zdarzenie, nie jest objęta zakresem art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 11 listopada 2004 r., Hiszpania/Komisja, C-73/03, niepublikowany, EU:C:2004:711, pkt 40, 41).

45 Zdarzenie powodujące powstanie szkody, tak jak zostało ono zdefiniowane w zaskarżonej decyzji, powinno więc stanowić decydującą przyczynę szkody, którą ma rekompensować rozpatrywana pomoc, i być bezpośrednio jej źródłem. Bezpośredni związek istnieje tylko wtedy, gdy szkoda jest bezpośrednim skutkiem danego zdarzenia, niezależnie od zadziałania innych przyczyn.

46 W niniejszym przypadku w pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że z ust. 11 zaskarżonej decyzji wynika, iż celem rozpatrywanej pomocy jest przyznanie Condorowi odszkodowania za „szkody spowodowane bezpośrednio odwołaniem lub reorganizacją lotów ze względu na ograniczenia w podróżowaniu związane z pandemią COVID-19, a w szczególności środki ograniczające przemieszczanie się”. Ustęp 84 zaskarżonej decyzji wyraźnie potwierdza ten cel rozpatrywanej pomocy.

47 Ponadto w zaskarżonej decyzji Komisja szczegółowo opisała ograniczenia podróży nałożone przez państwa członkowskie, a w szczególności przez Niemcy. Wyjaśnia ona, że pandemia COVID-19 doprowadziła do ograniczeń w podróżowaniu na całym świecie i do zamknięcia większości linii lotniczych przewozów pasażerskich. Z tego powodu Condor musiał odwołać lub zreorganizować większą część swoich lotów i unieruchomić dużą część swojej floty (zob. w szczególności ust. 4, 9, 72 zaskarżonej decyzji).

48 W pkt 59 odpowiedzi na skargę Komisja wyraźnie potwierdziła, że rozpatrywany środek pomocy ma na celu zrekompensowanie Condorowi „strat spowodowanych odwołaniem lub reorganizacją lotów, które powstały wyłącznie w wyniku nałożenia ograniczeń w podróżowaniu związanych z pandemią COVID-19", oraz że zaskarżona decyzja „nie przewiduje rekompensaty za inne szkody, które mogły zostać spowodowane przez pandemię COVID-19". Komisja wyjaśnia również, że metoda zastosowana w zaskarżonej decyzji w celu oszacowania rozpatrywanych szkód nie obejmuje „innych źródeł szkód" „poza ograniczeniami w podróżowaniu".

49 Jest zatem jasne, że zgodnie z samą treścią zaskarżonej decyzji i z argumentami Komisji zawartymi w odpowiedzi na skargę rozpatrywany środek pomocy ma na celu zrekompensowanie Condorowi szkód spowodowanych bezpośrednio odwołaniem i reorganizacją lotów ze względu na ograniczenia w podróżowaniu nałożone w kontekście pandemii COVID-19, a nie każdej innej szkody związanej bardziej ogólnie z tą pandemią.

50 W tych okolicznościach w drugiej kolejności należy zbadać, czy w zaskarżonej decyzji Komisja przedstawiła w wymagany prawem sposób powody, które skłoniły ją do uznania w szczególności, że dodatkowe koszty poniesione przez Condora z powodu przedłużenia postępowania upadłościowego, o których mówi skarżąca, były spowodowane bezpośrednio odwołaniem i reorganizacją lotów Condora z powodu ograniczeń w podróżowaniu nałożonych w kontekście pandemii COVID-19.

51 Należy ponadto wyjaśnić, że upewnienie się co do istnienia takiego związku przyczynowego należy do Komisji, która jest odpowiedzialna za kontrolę zgodności środków pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym.

52 W niniejszej sprawie w celu oszacowania wysokości szkody, którą rozpatrywany środek pomocowy ma naprawić, Komisja oparła się zasadniczo na różnicy między prognozami zysków przed opodatkowaniem w okresie od marca do grudnia 2020 r., które zostały dokonane przed ogłoszeniem ograniczeń w podróżowaniu i środków ograniczających przemieszczanie się i po nim. Różnica ta została oszacowana na 259,7 mln EUR. Ponadto Komisja uznała za „uzasadnione" dodanie do tej kwoty dodatkowych kosztów poniesionych przez Condora w związku z przedłużeniem jego postępowania upadłościowego, których nie można było przewidzieć w momencie realizacji prognoz zysków przed opodatkowaniem po wystąpieniu pandemii COVID-19 (ust. 79 zaskarżonej decyzji). Wysokość tych kosztów dodatkowych została oszacowana na 17 mln EUR. Łączna kwota szkody, za którą Condor miał uzyskać odszkodowanie, wyniosła tym samym 276,7 mln EUR.

53 Źródło dodatkowych kosztów zostało wyjaśnione w ust. 18–21 zaskarżonej decyzji, z których wynika zasadniczo, że od września 2019 r., to znaczy na długo przed nałożeniem ograniczeń w podróżowaniu z powodu pandemii COVID-19, Condor był objęty postępowaniem upadłościowym i że plan restrukturyzacji sporządzony w ramach tego postępowania przewidywał w szczególności jego sprzedaż nowemu inwestorowi. Niemniej wspomniana sprzedaż nie powiodła się, gdy inwestor ten ogłosił pod koniec marca 2020 r. swoją decyzję o wycofaniu się z planowanej transakcji. Zgodnie z ust. 21 zaskarżonej decyzji „niepowodzenie wysiłków związanych ze sprzedażą doprowadzi do przedłużenia postępowania upadłościowego", które spowoduje dodatkowe koszty szacowane na 17 mln EUR.

54 Z przytoczonych fragmentów zaskarżonej decyzji wydaje się wynikać, że wspomniane koszty dodatkowe wynikają z niepowodzenia wysiłków na rzecz sprzedaży Condora. Skutkiem tego niepowodzenia było to, że toczące się od września 2019 r. postępowanie upadłościowe nie mogło zostać zakończone zgodnie z pierwotnie przewidzianym harmonogramem, lecz musiało zostać przedłużone, co pociągnęło za sobą dodatkowe koszty związane z tym postępowaniem.

55 Jednakże w zaskarżonej decyzji nie wyjaśniono, w jaki sposób dodatkowe koszty poniesione w związku z przedłużeniem postępowania upadłościowego Condora były bezpośrednio spowodowane odwołaniem lub reorganizacją jego lotów z powodu ograniczeń w podróżowaniu nałożonych w kontekście pandemii COVID-19.

56 Po pierwsze, należy zauważyć, że Komisja ograniczyła się do wskazania w ust. 79 zaskarżonej decyzji, iż uznała za „uzasadnione" dodanie dodatkowych kosztów wynikających z przedłużenia postępowania upadłościowego Condora do zgłoszonych szkód, ponieważ nie były one przewidywalne w chwili, gdy sporządzono prognozy zysków przed opodatkowaniem po wystąpieniu pandemii COVID-19. Niemniej to, czy wspomniane koszty można było przewidzieć w owej chwili czy nie, nie dowodzi, że zostały one bezpośrednio spowodowane odwołaniem lub reorganizacją lotów Condora z powodu ograniczeń w podróżowaniu nałożonych w kontekście pandemii COVID-19. Podobnie nie wystarczy stwierdzić w zaskarżonej decyzji, że dodanie tych kosztów jest „uzasadnione", nie wyjaśniając w wystarczająco jasny i precyzyjny sposób powodów, dla których Komisja uznała, że decydującą przyczyną tych kosztów są wspomniane odwołanie i reorganizacja lotów.

57 Po drugie, zaskarżona decyzja nie wyjaśnia też powodu nieudanej sprzedaży Condora. Wynika z tego, że w zaskarżonej decyzji nie ma niczego, co wskazywałoby, że sprzedaż ta nie powiodła się w wyniku odwołania i reorganizacji lotów Condora z powodu ograniczeń w podróżowaniu nałożonych w kontekście pandemii COVID-19.

58 Po trzecie, z zaskarżonej decyzji wynika, że postępowanie upadłościowe trwające od września 2019 r. zostało wszczęte ze względu na trudności finansowe, na jakie napotkał Condor w następstwie likwidacji jego spółki dominującej, a nie ze względu na trudności związane z pandemią COVID-19. Wspomniane postępowanie i związane z nim koszty miały zatem swoje źródło w sytuacji sprzed wystąpienia tej pandemii. W tych okolicznościach Komisja powinna była zastanowić się ze szczególną uwagą nad kwestią, czy odwołanie i reorganizacja lotów Condora z powodu ograniczeń w podróżowaniu nałożonych w ramach pandemii COVID-19 były rzeczywiście decydującą przyczyną dodatkowych kosztów poniesionych przez Condora w związku z przedłużeniem postępowania upadłościowego, oraz uzasadnić swoją decyzję w tym zakresie w sposób wymagany prawem.

59 Nawet bowiem przy założeniu, że pandemia utrudniła doprowadzenie do jak najszybszego zakończenia postępowania upadłościowego, jak podniosła Komisja podczas rozprawy, nic jednak w zaskarżonej decyzji nie wskazuje, jaki jest zdaniem Komisji związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy z jednej strony odwołaniem i reorganizacją lotów Condora, a z drugiej strony wystąpieniem wspomnianych dodatkowych kosztów. W szczególności, o ile Komisja wskazała w ust. 21 zaskarżonej decyzji, że wspomniane koszty były wynikiem nieudanej sprzedaży Condora, o tyle nie wyjaśniła ani przyczyny tego faktu, ani też, czy w jego następstwie Condor był zobowiązany do kontynuowania postępowania upadłościowego, czy też mógł z niego wyjść pomimo niedojścia do sprzedaży. Okoliczność, że zgodnie z ust. 21 zaskarżonej decyzji wspomniane przedłużenie miało trwać od dwóch do trzech miesięcy, podczas gdy zgodnie z ust. 92 i 93 tej decyzji późniejsza sprzedaż Condora została uznana za możliwą w czerwcu 2022 r., wydaje się sugerować, że Condor miał zamiar wyjść z tego postępowania na długo przed ewentualną sprzedażą i niezależnie od tego, czy doszłaby ona do skutku.

60 Po czwarte, Komisja nie wyjaśniła również w zaskarżonej decyzji sposobu, w jaki oszacowane zostały dodatkowe koszty spowodowane przedłużeniem postępowania upadłościowego, a także jakiego rodzaju były to koszty. Ponadto Komisja nie udzieliła odpowiedzi na pytanie, czy wszystkie z nich, czy też tylko część, zostały uznane za spowodowane bezpośrednio odwołaniem i reorganizacją lotów Condora.

61 W tych okolicznościach, wobec braku innych konkretnych i możliwych do zweryfikowania informacji w zaskarżonej decyzji, Sąd nie ma możliwości skontrolowania, czy Komisja mogła stwierdzić, nie mając w tym względzie wątpliwości, że istniał bezpośredni związek przyczynowy między kosztami wynikłymi z przedłużenia okresu postępowania upadłościowego a odwołaniem i reorganizacją lotów Condora z powodu ograniczeń w podróżowaniu nałożonych w kontekście pandemii COVID-19.

62 Komisja nie może opierać się na okoliczności, że władze niemieckie zobowiązały się do sprawdzenia ex post, czy kwota pomocy przekroczy kwotę szkody, i do odzyskania od Condora wszelkich nadmiernych rekompensat, które by z tego wyniknęły (ust. 98–100 zaskarżonej decyzji). Ponieważ Komisja stwierdziła w zaskarżonej decyzji, że koszty związane z przedłużeniem postępowania upadłościowego powinny zostać dodane do szkód podlegających zrekompensowaniu, wspomniana weryfikacja ex post będzie dotyczyć bowiem wyłącznie dokładnego określenia tych kosztów, a nie kwestii prawnej, czy koszty te mogą być przedmiotem rekompensaty na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE.

63 Wynika stąd, że zaskarżona decyzja jest w tym względzie niewystarczająco uzasadniona.

64 Należy zatem uwzględnić zarzut czwarty skargi bez konieczności badania pozostałych argumentów przedstawionych przez skarżącą w ramach tego zarzutu.

65 Należy również zaznaczyć, że zgodnie z zaskarżoną decyzją szkody wyrządzone Condorowi zostały oszacowane na 276,7 mln EUR, podczas gdy kwota pomocy została oszacowana na 267,1 mln EUR. Na tej podstawie Komisja doszła do wniosku, że rozpatrywany środek pomocy nie wykracza poza to, co jest konieczne do naprawienia tych szkód (ust. 96 i 97 zaskarżonej decyzji). Wynika z tego, że ewentualne odliczenie kosztów związanych z przedłużeniem postępowania upadłościowego, oszacowanych na 17 mln EUR, od całkowitej kwoty szkody, w przypadku gdyby przesłanka bezpośredniego związku przyczynowego nie została spełniona, czego Sąd nie jest w stanie zweryfikować ze względu na niewystarczające uzasadnienie zaskarżonej decyzji, skutkowałoby tym, że kwota pomocy przekroczyłaby kwotę rozpatrywanych szkód, co mogłoby uczynić ją niezgodną z rynkiem wewnętrznym zgodnie z orzecznictwem przywołanym w pkt 44 powyżej. Niewystarczający charakter uzasadnienia zaskarżonej decyzji w tym względzie uniemożliwia zatem Sądowi skontrolowanie, czy Komisja słusznie uznała, że nie stoi w obliczu poważnych trudności w ocenie zgodności rozpatrywanej pomocy z rynkiem wewnętrznym.

66 Niewystarczający charakter uzasadnienia zaskarżonej decyzji pociąga zatem za sobą stwierdzenie jej nieważności.

67 Należy zatem stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji bez konieczności badania pozostałych zarzutów skargi.

W przedmiocie utrzymania w mocy skutków decyzji, której nieważność stwierdzono

68 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jeżeli uzasadniają to nadrzędne względy pewności prawa, sąd Unii dysponuje na podstawie art. 264 akapit drugi TFUE uprawnieniem do wskazania w każdym konkretnym przypadku skutków danego aktu, które powinny być uważane za ostateczne (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, pkt 121 i przytoczone tam orzecznictwo).

69 Z art. 264 akapit drugi TFUE wynika zatem, że jeśli sąd Unii uzna to za konieczne, może on, nawet z urzędu, ograniczyć skutki uchylenia wyroku (zob. podobnie wyrok z dnia 1 kwietnia 2008 r., Parlament i Dania/Komisja, C-14/06 i C-295/06, EU:C:2008:176, pkt 85).

70 Zgodnie z tym orzecznictwem sąd Unii korzystał z możliwości ograniczenia w czasie skutków stwierdzenia nieważności uregulowania Unii wówczas, gdy odwołanie się do nadrzędnych względów pewności prawa dotyczących wszelkich interesów – zarówno publicznych, jak i prywatnych – które występowały w poszczególnych sprawach, uniemożliwiało zakwestionowanie pobrania lub uiszczenia kwot dokonanych na podstawie tego uregulowania w odniesieniu do okresu sprzed wydania wyroku (wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, pkt 122).

71 W niniejszym przypadku Sąd uważa, że istnieją nadrzędne względy pewności prawa uzasadniające ograniczenie w czasie skutków stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji. Z jednej strony bowiem natychmiastowe zakwestionowanie pobrania kwot pieniężnych przewidzianych w rozpatrywanym środku pomocy miałoby niekorzystne konsekwencje dla gospodarki Niemiec w kontekście gospodarczym i społecznym naznaczonym już szkodliwymi skutkami pandemii COVID-19. Z drugiej strony należy uwzględnić okoliczność, że stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji wynika z jej niewystarczającego uzasadnienia.

72 Zgodnie z art. 266 TFUE Komisja będąca autorem aktu, którego nieważność stwierdzono, jest zobowiązana do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku Sądu.

73 Z tych względów należy zawiesić skutki stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji do czasu wydania przez Komisję nowej decyzji. Ze względu na szybkość, z jaką Komisja działała od momentu zgłoszenia wstępnego i zgłoszenia właściwego rozpatrywanego środka, skutki te zostaną zawieszone przez okres nieprzekraczający dwóch miesięcy od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku, w przypadku gdyby Komisja postanowiła wydać tę nową decyzję na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE, i przez dodatkowy rozsądny okres, jeżeli Komisja zdecyduje się wszcząć postępowanie przewidziane w art. 108 ust. 2 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, pkt 126).

W przedmiocie kosztów

74 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem skarżącej – obciążyć ją jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez skarżącą.

75 Poza tym na podstawie art. 138 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie i instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. Zgodnie z art. 138 § 3 regulaminu postępowania Sąd może zdecydować, że interwenient niewymieniony w § 1 tego przepisu pokrywa własne koszty.

76 Należy zatem orzec, że Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska i Condor pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) Stwierdza się nieważność decyzji Komisji C(2020) 2795 final z dnia 26 kwietnia 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) – Niemcy – Odszkodowanie za szkody wyrządzone Condor Flugdienst GmbH przez pandemię COVID-19.

2) Skutki stwierdzenia nieważności tej decyzji zawiesza się do czasu wydania przez Komisję nowej decyzji na podstawie art. 108 TFUE. Skutki te zostają zawieszone na okres, który nie może przekroczyć dwóch miesięcy od daty ogłoszenia niniejszego wyroku, w sytuacji gdyby

Komisja zdecydowała o wydaniu nowej decyzji na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE, i przez dodatkowy rozsądny okres, jeśli Komisja zdecyduje o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE.

3) **Komisja zostaje obciążona własnymi kosztami i kosztami poniesionymi przez Ryanair DAC.**

4) **Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska i Condor Flugdienst pokrywają własne koszty.**

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Stancu

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 9 czerwca 2021 r.

Podpisy