Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (tionde avdelningen i utökad sammansättning)

den 9 juni 2021 *

”Statligt stöd – Den tyska lufttrafikmarknaden – Offentligt lån som garanteras av Tyskland till Condor Flugdienst i samband med covid-19-pandemin – Beslut att inte göra invändningar – Stöd som är avsett att avhjälpa skador som orsakats av en exceptionell händelse – Artikel 107.2 b FEUF – Bedömning av skadan – Orsakssamband – Motiveringsskyldighet – Beslutets verkningar ska bestå”

I mål T-665/20,

Ryanair DAC, Swords (Irland), företrätt av advokaterna E. Vahida, F.-C. Laprévote, V. Blanc, S. Rating och I.-G. Metaxas-Maranghidis,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av L. Flynn, F. Tomat, och V. Bottka, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av J. Möller, R. Kanitz och P.-L. Krüger, samtliga i egenskap av ombud,

och

Republiken Frankrike, företrädd av E. de Moustier och P. Dodeller, båda i egenskap av ombud,

och

Condor Flugdienst GmbH, Kelsterbach (Tyskland), företrätt av advokaterna A. Birnstiel och S. Blazek,

intervenienter,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2020) 2795 final av den 26 april 2020 om statligt stöd SA.56867 (2020/N, f.d. 2020/PN) – Tyskland – Kompensation till Condor Flugdienst för skador till följd av covid-19-pandemin.

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

TRIBUNALEN (tionde avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden A. Kornezov (referent) samt domarna E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse och M. Stancu,

justitiesekreterare: handläggaren I. Pollalis,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 18 mars 2021,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Condor Flugdienst GmbH (nedan kallat Condor) är ett flygföretag som tillhandahåller charterflygningar och är etablerat i Kelsterbach (Tyskland). Condor tillhandahåller flygtrafiktjänster till enskilda kunder och till researrangörer från Frankfurt, Düsseldorf, München och Hamburg (Tyskland) genom att koncentrera sig på marknaden för nöjesresor.

2 Condor ägdes tidigare av Thomas Cook Group plc (nedan kallad Thomas Cook-koncernen). Den 23 september 2019 upphörde Thomas Cook-koncernen med sin verksamhet och försattes i konkurs. På grund av de nära operativa och ekonomiska banden mellan Thomas Cook-koncernen och Condor drabbades även Condor av ekonomiska svårigheter och var därför tvunget att den 25 september 2019 begära att ett insolvensförfarande skulle inledas.

3 Samma dag anmälde Förbundsrepubliken Tyskland till Europeiska kommissionen ett individuellt stöd till Condor i form av ett räddningslån på 380 miljoner euro som omfattades av en statlig garanti. Syftet med denna åtgärd var att göra det möjligt för Condor att fortsätta att bedriva sin verksamhet fram till dess att företaget hade skapat en egen likviditetsreserv som gjorde det möjligt för det att bedriva sin verksamhet oberoende av Thomas Cook-koncernen. Syftet med nämnda åtgärd var således att upprätthålla en välordnad flygtrafik och att begränsa de negativa följderna för Condor av att dess moderbolag hade försatts i konkurs. Genom beslut C(2019)7429 final av den 14 oktober 2019 om statligt stöd SA.55394 (2019/N) – Tyskland – Räddningsstöd till Condor, godkände kommissionen stödet.

4 Den 24 april 2020 anmälde Förbundsrepubliken Tyskland till kommissionen, i enlighet med artikel 108.3 FEUF, ett annat individuellt stöd till Condor i form av två lån som garanterades av staten, med subventionerad ränta. Stödåtgärden syftade till att kompensera Condor för de skador som företaget direkt orsakats genom att dess flygningar ställts in eller fått läggas om till följd av de reserestriktioner, och särskilt de nedstängningsåtgärder, som införts med anledning av covid-19-pandemin.

5 Den 26 april 2020 antog kommissionen beslut C(2020) 2795 final om statligt stöd SA.56867 (2020/N, f.d. 2020/PN) – Tyskland – Kompensation till Condor för skador till följd av covid-19-pandemin (nedan kallat det angripna beslutet). I det beslutet fann kommissionen att den aktuella åtgärden utgjorde statligt stöd, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, vilket var förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.2 b FEUF.

Förfarandet och parternas yrkande

6 Ryanair DAC väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 6 november 2020.

7 Genom handling som inkom till tribunalens kansli samma dag ansökte sökanden i enlighet med artiklarna 151 och 152 i tribunalens rättegångsregler om att målet skulle handläggas skyndsamt. Genom beslut av den 2 december 2020 biföll tribunalen (tionde avdelningen) ansökan om skyndsam handläggning.

8 Kommissionen inkom med sitt svaromål till tribunalens kansli den 21 december 2020.

9 Den 28 december 2020 framställde sökanden, i enlighet med artikel 106.2 i rättegångsreglerna, en motiverad begäran om muntlig förhandling.

10 På förslag av tionde avdelningen beslutade tribunalen enligt artikel 28 i rättegångsreglerna att hänskjuta målet till en avdelning i utökad sammansättning.

11 Genom handlingar som inkom till tribunalens kansli den 4, den 27 respektive den 28 januari 2021 ansökte Förbundsrepubliken Tyskland, Condor och Republiken Frankrike om att få intervenera i målet till stöd för kommissionens yrkanden.

12 Genom beslut av den 18 januari respektive den 9 februari 2021 tillät ordföranden på tribunalens tionde avdelning Förbundsrepubliken Tyskland och Republiken Frankrike att intervenera.

13 Genom beslut av den 11 februari 2021 tillät ordföranden vid tribunalens tionde avdelning Condor att intervenera.

14 Genom en åtgärd för processledning som delgavs den 19 januari respektive den 11 februari 2021 tilläts Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike och Condor att i enlighet med artikel 154.3 i rättegångsreglerna inkomma med en interventionsinlaga.

15 Förbundsrepubliken Tyskland bifogade den konfidentiella versionen av det angripna beslutet till sin interventionsinlaga. Vid förhandlingen bekräftade både kommissionen och Condor att de inte hade några invändningar mot att den konfidentiella versionen av det angripna beslutet tillställdes sökanden och att tribunalen hänvisar till den i det slutliga avgörandet. Detta antecknades i förhandlingsprotokollet.

16 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

17 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

18 Republiken Frankrike har i första hand yrkat att tribunalen ska avvisa talan i den del den syftar till att bestrida att det angripna beslutet är välgrundat och ogilla talan i övrigt. I andra hand har Republiken Frankrike yrkat att tribunalen ska ogilla talan i dess helhet.

19 Förbundsrepubliken Tyskland och Condor har i likhet med kommissionen yrkat att tribunalen ska ogilla talan och förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

20 Sökanden har åberopat fyra grunder till stöd för sin talan. Den första grunden avser åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen och principen om frihet att tillhandahålla tjänster och principen om etableringsfrihet. Den andra grunden avser felaktig tillämpning av artikel 107.2 b FEUF och en uppenbart oriktig bedömning vad gäller stödets proportionalitet. Den tredje grunden avser att kommissionen borde ha inlett det formella granskningsförfarandet. Den fjärde grunden avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten i den mening som avses i artikel 296 FEUF.

Upptagande till prövning

21 Sökanden har i punkterna 33–41 i ansökan gjort gällande att det har talerätt i egenskap av ”berörd part” i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF och ”berörd part” i den mening som avses i artikel 1 h i rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT L 248, 2015, s. 9, och rättelse i EUT L 159, 2016, s. 23 och EUT L 84, 2020, s. 24), vilket innebär att sökanden kan väcka talan om ogiltigförklaring i syfte att tillvarata sina processuella rättigheter mot det angripna beslutet, vilket har fattats utan att det formella granskningsförfarandet har inletts.

22 Såsom konkurrent till Condor påverkas sökandens intressen av beviljandet av den aktuella stödåtgärden, vilken gör det möjligt för Condor att hålla sig kvar på marknaden i egenskap av subventionerad konkurrent trots de negativa följderna av covid-19-pandemin. Sökanden, som är det näst största flygföretaget i Tyskland, har däremot inte fått något sådant stöd.

23 Kommissionen har inte bestritt att talan kan tas upp till prövning.

24 Republiken Frankrike anser att sökanden saknar talerätt för att bestrida att det angripna beslutet är välgrundat och att talan således ska avvisas såvitt avser den första och den andra grunden. Republiken Frankrike har däremot inte bestritt att den tredje grunden kan tas upp till prövning, eftersom sökanden obestridligen är en berörd part i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF. Republiken Frankrike har inte heller bestritt att den fjärde grunden kan tas upp till prövning.

25 Tribunalen konstaterar att det inte råder något tvivel om att talan kan tas upp till prövning, i den mån sökanden avser att göra gällande att kommissionen borde ha inlett det formella granskningsförfarande som avses i artikel 108.2 FEUF.

26 I samband med det kontrollförfarande som avses i artikel 108 FEUF ska nämligen en åtskillnad göras mellan två olika faser. Den preliminära granskningen, som inrättats genom artikel 108.3 FEUF, gör det först möjligt för kommissionen att bilda sig en första uppfattning om huruvida det aktuella stödet är förenligt med den inre marknaden. Det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF gör det sedan möjligt för kommissionen att få kunskap om samtliga omständigheter i ärendet. Det är först i detta förfarande som kommissionen enligt EUF-fördraget har en skyldighet att ge berörda parter tillfälle att yttra sig (dom av den 19 maj 1993, Cook/kommissionen, C-198/91, EU:C:1993:197, punkt 22, dom av den 15 juni 1993, Matra/kommissionen, C-225/91, EU:C:1993:239, punkt 16, och dom av den 15 oktober 2018, Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters m.fl./kommissionen, T-79/16, ej publicerad, EU:T:2018:680, punkt 46).

27 Om det formella granskningsförfarandet inte har inletts har berörda parter, som skulle ha kunnat inkomma med synpunkter under den andra fasen, inte denna möjlighet. För att avhjälpa detta har berörda parter rätt att väcka talan vid EU-domstolen mot ett beslut av kommissionen att inte inleda det formella granskningsförfarandet. En talan om ogiltigförklaring av ett beslut som grundats på artikel 108.3 FEUF, som väcks av en berörd part i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF, kan tas upp till prövning när den som väckt talan gjort detta i syfte att tillvarata sina processuella rättigheter enligt sistnämnda bestämmelse (se dom av den 18 november 2010, NDSHT/kommissionen, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

28 I förevarande fall inledde kommissionen inte det formella granskningsförfarandet och sökanden har inom ramen för den tredje grunden gjort gällande att dess processuella rättigheter har åsidosatts. Enligt artikel 1 h i förordning 2015/1589 omfattas ett konkurrerande företag till mottagaren av en stödåtgärd onekligen av ”berörda parter” i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF (dom av den 3 september 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland m.fl./kommissionen, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punkt 50; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 18 november 2010, NDSHT/kommissionen, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punkt 59).

29 I förevarande fall är det obestridligt att det finns ett konkurrensförhållande mellan sökanden och Condor, som är mottagare av stödet. Sökanden har nämligen, utan att detta har bestritts, gjort gällande att det tillhandahållit en del av flygförbindelserna från Tyskland i mer än 20 år, att det år 2019 transporterade 19 miljoner passagerare från Tyskland eller till detta land och att det innehade cirka 9 procent av den tyska marknaden, vilket gjorde det till det näst största flygbolaget i Tyskland. Sökanden har även framhållit att dess flygprogram sommaren 2020, som hade upprättats innan covid-19-pandemin utbröt, omfattade 265 linjer från 14 tyska flygplatser. I punkt 15 i det angripna beslutet konstaterade kommissionen dessutom att vissa destinationer som Condor trafikerade även trafikerades av sökanden och att dessa flygföretag konkurrerade om försäljningen av ”sittplatser”, det vill säga platser som såldes direkt till enskilda kunder. Sökanden är således en berörd part som har intresse av att säkerställa tillvaratagandet av sina processuella rättigheter enligt artikel 108.2 FEUF.

30 Talan kan således tas upp till prövning i den del sökanden har gjort gällande att dess processuella rättigheter har åsidosatts.

31 Tribunalen konstaterar i detta sammanhang att den tredje grunden, som uttryckligen syftar till att säkerställa iakttagandet av sökandens processuella rättigheter, kan tas upp till prövning med hänsyn till att sökanden är en berörd part, såsom slagits fast i punkt 29 ovan. Sökanden får nämligen, i syfte att tillvarata de processuella rättigheter som den parten har enligt det formella granskningsförfarandet, anföra argument som är ägnade att visa att bedömningen av de uppgifter och omständigheter som kommissionen hade tillgång till eller kunde ha tillgång till i samband med den preliminära granskningen av den anmälda åtgärden borde ha lett till tveksamhet beträffande stödets förenlighet med den inre marknaden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punkt 81, dom av den 9 juli 2009, 3F/kommissionen, C-319/07 P, EU:C:2009:435, punkt 35, och dom av den 24 maj 2011, kommissionen/Kronoply och Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punkt 59).

32 Det ska vidare erinras om att sökanden – för att visa att dess processuella rättigheter har åsidosatts på grund av den tveksamhet som den omtvistade åtgärden borde ha lett till beträffande dess förenlighet med den inre marknaden – har rätt att anföra argument som syftar till att visa att kommissionens konstaterande att denna åtgärd är förenlig med den inre marknaden var felaktigt, vilket i än högre grad kan visa att kommissionen borde ha tvivlat vid sin bedömning av huruvida åtgärden är förenlig med den inre marknaden. Tribunalen är således behörig att pröva sökandens argument i sak, så att den kan kontrollera huruvida argumenten kan utgöra stöd för den av sökanden uttryckligen åberopade grunden avseende förekomsten av tveksamhet som motiverar att det förfarande som avses i

artikel 108.2 FEUF inleds (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2013, Ryanair/kommissionen, C-287/12 P, ej publicerad, EU:C:2013:395, punkterna 57–60, och dom av den 6 maj 2019, Scor/kommissionen, T-135/17, ej publicerad, EU:T:2019:287, punkt 77).

33 Vad gäller den fjärde grunden avseende åsidosättande av motiveringsskyldigheten, ska det betonas att ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten omfattas av åsidosättande av väsentliga formföreskrifter och utgör en grund avseende tvingande rätt som unionsdomstolen ska pröva ex officio och som inte avser det angripna beslutets lagenlighet i sak (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkterna 67–72).

Prövning i sak

34 Tribunalen kommer först att pröva den fjärde grunden.

Den fjärde grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

35 Sökanden har genom den fjärde grunden hävdat att det angripna beslutet saknar motivering eller är bristfälligt motiverat i flera avseenden.

36 Sökanden har i synnerhet gjort gällande att kommissionen i det angripna beslutet inte i tillräcklig utsträckning har motiverat bedömningen av den skada som den aktuella stödåtgärden avser att ersätta, vilket i huvudsak hindrar sökanden liksom tribunalen från att kontrollera huruvida stödåtgärden är proportionerlig.

37 Sökanden har i detta avseende bland annat, inom ramen för sin andra grund, gjort gällande att kommissionen inte har gett någon förklaring till varför den, vid beräkningen av den skada som den aktuella stödåtgärden avser att ersätta, inkluderade de kostnader som var knutna till att den period under vilken Condor var insolvent förlängdes på grund av att försäljningen av Condor misslyckats. Sökanden har i detta avseende kritiserat motiveringen i punkt 79 i det angripna beslutet. Eftersom de ovannämnda kostnaderna är högre än skillnaden mellan den påstådda skadan och stödbeloppet, kan det angripna beslutet leda till en överkompensation och följaktligen en felaktig tillämpning av artikel 107.2 b FEUF.

38 Kommissionen har, med stöd av Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike och Condor, bestritt det argumentet. Kommissionen har i sitt svar på den andra grunden gjort gällande att den i punkterna 21 och 79 i det angripna beslutet i vederbörlig ordning fann att den tidigare oförutsebara förlängningen av insolvensförfarandet avseende Condor var en direkt följd av den aktuella exceptionella händelsen. Utan covid-19-pandemin och de reserestriktioner som antagits i detta sammanhang hade Condor inte längre varit föremål för insolvensförfarandet i april 2020. Kommissionen har förklarat att den potentiella investeraren drog sig ur köpeavtalet på grund av de ekonomiska och finansiella svårigheter som drabbat Condor och investeraren på grund av covid-19-pandemin. Kommissionen har således i detta sammanhang gjort gällande att sökanden i själva verket ifrågasätter huruvida kommissionens bedömning i det avseendet var välgrundad och inte motiveringen i det angripna beslutet, vilken gör det möjligt att fullkomligt förstå dess analys.

39 Tribunalen erinrar inledningsvis om att den motivering som krävs i artikel 296 FEUF enligt fast rättspraxis ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att behörig domstol ges möjlighet att utöva sin prövning. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse

av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt och personligen berörs av den, kan ha. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (se dom av den 8 september 2011, kommissionen/Nederländerna, C-279/08 P, EU:C:2011:551, punkt 125 och där angiven rättspraxis).

40 Även om det är riktigt att institutionerna inte är skyldiga att i motiveringen till de beslut som de antar ta ställning till samtliga argument som de berörda parterna åberopar vid dem under ett administrativt förfarande, är de icke desto mindre skyldiga att redogöra för de omständigheter och rättsliga överväganden som är av väsentlig betydelse för deras besluts utformning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juli 2008, Bertelsmann och Sony Corporation of America/Impala C-413/06 P, EU:C:2008:392, punkt 169 och där angiven rättspraxis, och dom av den 18 september 2018, Duferco Long Products/kommissionen, T-93/17, ej publicerad, EU:T:2018:558, punkt 67).

41 Beslutet att inte inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF behöver i detta sammanhang endast ange skälen till varför kommissionen inte anser att den har mött allvarliga svårigheter vid bedömningen av huruvida stödet i fråga är förenligt med den inre marknaden. Vidare ska även en kortfattad motivering av detta beslut anses tillräcklig med avseende på kravet på motivering i artikel 296 FEUF, om det framgår klart och tydligt av densamma varför kommissionen inte anser att den har mött några sådana svårigheter, eftersom frågan huruvida motiveringen är välgrundad inte ingår i prövningen av huruvida detta krav är uppfyllt (dom av den 27 oktober 2011, Österrike/Scheucher-Fleisch m.fl., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punkt 111, och dom av den 12 maj 2016, Hamr – Sport/kommissionen, T-693/14, ej publicerad, EU:T:2016:292, punkt 54; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punkterna 65, 70 och 71).

42 Enligt artikel 107.2 b FEUF, som utgör den rättsliga grunden för det angripna beslutet, är stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser förenligt med den inre marknaden. Eftersom detta är ett undantag från den allmänna principen, som anges i artikel 107.1 FEUF, att statligt stöd är oförenligt med den inre marknaden, ska artikel 107.2 b FEUF tolkas restriktivt. Det är således endast ekonomiska skador som direkt orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser som kan avhjälpas i den mening som avses i denna bestämmelse. Det ska således finnas ett direkt samband mellan de skador som har orsakats av den exceptionella händelsen och det statliga stödet, och det är nödvändigt att göra en så exakt bedömning som möjligt av de skador som har åsamkats (dom av den 23 februari 2006, Atzeni m.fl., C-346/03 och C-529/03, EU:C:2006:130, punkt 79).

43 Kommissionen ska därefter kontrollera huruvida stödåtgärderna i fråga är ändamålsenliga för att avhjälpa de skador som orsakats av den exceptionella händelsen och förbjuder åtgärder som är generella och fristående från de skador som påstås ha uppkommit till följd av en sådan händelse (dom av den 17 februari 2021, Ryanair/kommissionen, T-259/20, överklagad, EU:T:2021:92, punkt 25). Det krävs även att den berörda medlemsstaten begränsar kompensationsbeloppet till vad som är nödvändigt för att avhjälpa de skador som åsamkats mottagarna av den ifrågavarande stödåtgärden.

44 Av detta följer att stödåtgärder som kan överstiga de skador som direkt orsakats av händelsen i fråga inte omfattas av artikel 107.2 b FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 2004, Spanien/kommissionen, C-73/03, ej publicerad, EU:C:2004:711, punkterna 40 och 41).

45 Den skadevållande händelsen, såsom den definieras i det angripna beslutet, ska således vara den avgörande orsaken till den skada som stödet i fråga är avsett att avhjälpa och vara den direkta orsaken till skadan. Det finns endast ett direkt samband när skadan är en direkt följd av händelsen i fråga och inte även beror på att andra orsaker inträffat.

46 I förevarande fall ska det för det första påpekas att det framgår av punkt 11 i det angripna beslutet att syftet med stödet i fråga är att kompensera Condor för ”de skador som direkt orsakats av att dess flygningar ställts in eller fått läggas om på grund av reserestriktionerna med anledning av covid-19-pandemin, och särskilt nedstängningsåtgärderna”. Syftet med stödet i fråga bekräftas uttryckligen i punkt 84 i det angripna beslutet.

47 Kommissionen har dessutom i det angripna beslutet i detalj beskrivit de reserestriktioner som införts av medlemsstaterna, däribland Förbundsrepubliken Tyskland. Kommissionen har förklarat att covid-19-pandemin ledde till reserestriktioner i hela världen och till att de flesta passagerarflyglinjer stängdes. Condor var därför tvunget att ställa in eller lägga om majoriteten av dess flygningar och en stor del av dess flygflotta fick tas ur trafik (se, bland annat, punkterna 4, 9 och 72 i det angripna beslutet).

48 I punkt 59 i sitt svaromål bekräftade kommissionen uttryckligen att den aktuella stödåtgärden syftade till att kompensera Condor för ”förluster till följd av att dess flygningar ställts in eller fått läggas om, vilket uteslutande var en följd av att reserestriktioner införts med anledning av covid-19-pandemin” och att det angripna beslutet ”inte [medförde] någon kompensation för andra skador som kunde ha orsakats på grund av covid-19-pandemin”. Kommissionen har även förklarat att den metod som användes i det angripna beslutet för att uppskatta de aktuella skadorna inte omfattade ”andra orsaker till skadorna”, ”utöver reserestriktionerna”.

49 Det står således klart att syftet med stödåtgärden i fråga, enligt själva ordalydelsen i det angripna beslutet och kommissionens argument i svaromålet, är att kompensera Condor för de skador som direkt orsakats av att dess flygningar ställts in och fått läggas om på grund av de reserestriktioner som införts med anledning av covid-19-pandemin, och inte för någon annan skada som mer allmänt har samband med covid-19-pandemin.

50 Det ska under dessa omständigheter för det andra prövas huruvida kommissionen i det angripna beslutet tillräckligt redogjort för skälen till att den i synnerhet ansåg att de ytterligare kostnader som Condor ådragit sig till följd av att insolvensförfarandet förlängdes, vilka sökanden har hänvisat till, hade orsakats direkt av att Condors flygningar ställts in och fått läggas om på grund av de reserestriktioner som införts med anledning av covid-19-pandemin.

51 Det ska dessutom preciseras att det ankommer på kommissionen, som är ansvarig för att kontrollera huruvida statliga stödåtgärder är förenliga med den inre marknaden, att försäkra sig om att det finns ett sådant orsakssamband.

52 För att i förevarande fall uppskatta storleken på den skada som stödåtgärden i fråga avser att ersätta grundade sig kommissionen på skillnaden mellan de prognoser om vinst före skatt avseende perioden mars–december 2020, som gjorts före och efter tillkännagivandet om reserestriktioner och nedstängningsåtgärder. Denna skillnad uppskattades till 259,7 miljoner euro. Kommissionen ansåg dessutom att det var ”berättigat” att till detta belopp lägga de ytterligare kostnader som Condor hade ådragit sig på grund av att insolvensförfarandet avseende Condor hade förlängts, vilka inte kunde förutses när de prognoser om vinst före skatt, efter det att covid-19-pandemin hade brutit ut, gjordes (punkt 79 i det angripna beslutet). De ytterligare kostnaderna uppskattades till 17 miljoner euro. Det totala beloppet för den skada som Condor ansågs ha rätt att kompenseras för höjdes således till 276,7 miljoner euro.

53 Orsaken till de ytterligare kostnaderna förklaras i punkterna 18–21 i det angripna beslutet, av vilka det framgår att Condor sedan september 2019 – det vill säga långt innan reserestriktionerna på grund av covid-19-pandemin infördes – var föremål för ett insolvensförfarande och att den omstruktureringsplan som utarbetats inom ramen för detta förfarande bland annat innebar att Condor skulle säljas till en ny investerare. Försäljningen misslyckades emellertid när investeraren i slutet av mars 2020 meddelade att den beslutat att dra sig ur den planerade affären. Enligt punkt 21 i det angripna beslutet ”[ledde] misslyckandet med försäljningsinsatserna … till ett längre insolvensförfarande”, vilket resulterade i de ytterligare kostnaderna, vilka uppskattats till 17 miljoner euro.

54 Det tycks framgå av de ovannämnda avsnitten i det angripna beslutet att de aktuella ytterligare kostnaderna är en följd av att ansträngningarna för att genomföra försäljningen av Condor misslyckats. Detta misslyckande ska ha fått till följd att det insolvensförfarande som pågått sedan september 2019 inte kunde avslutas enligt den ursprungliga tidsplanen, utan var tvunget att förlängas, vilket ska ha medfört ytterligare kostnader i samband med det förfarandet.

55 I det angripna beslutet förklaras emellertid inte på vilket sätt de ytterligare kostnader som uppkommit för Condor, i samband med att insolvensförfarandet avseende Condor förlängdes, direkt skulle ha orsakats av att Condors flygningar ställts in eller fått läggas om på grund av de reserestriktioner som införts med anledning av covid-19-pandemin.

56 För det första ska det påpekas att kommissionen i punkt 79 i det angripna beslutet endast angav att den ansåg att det var ”berättigat” att till de skador som gjorts gällande lägga de ytterligare kostnader som uppstått i samband med insolvensförfarandet avseende Condor, eftersom de inte kunde förutses vid den tidpunkt då prognoserna om vinst före skatt, efter det att covid-19-pandemin hade brutit ut, gjordes. Den omständigheten att dessa kostnader vid den tidpunkten gick att förutse eller ej visar inte att de direkt orsakats av att Condors flygningar ställts in eller fått läggas om på grund av de reserestriktioner som införts med anledning av covid-19-pandemin. Det räcker inte heller att i det angripna beslutet ange att det är ”berättigat” att lägga till dessa kostnader utan att på ett tillräckligt klart och tydligt sätt ange skälen till att kommissionen ansåg att den avgörande orsaken till dessa kostnader var de ovannämnda inställda och omlagda flygningarna.

57 För det andra förklaras inte heller i det angripna beslutet varför försäljningen av Condor misslyckats. Av detta följer att det inte finns något i det angripna beslutet som tyder på att försäljningen misslyckades på grund av att Condors flygningar ställts in eller fått läggas om på grund av de reserestriktioner som införts med anledning av covid-19-pandemin.

58 För det tredje framgår det av det angripna beslutet att det insolvensförfarande som inleddes i september 2019, inleddes på grund av de ekonomiska svårigheter som Condor befann sig i till följd av att dess moderbolag försatts i konkurs, och inte på grund av svårigheterna till följd av covid-19-pandemin. Orsaken till nämnda förfarande och de därmed sammanhängande kostnaderna var således en situation som uppkommit innan covid-19-pandemin bröt ut. Under dessa omständigheter ankom det på kommissionen att särskilt uppmärksamma frågan huruvida den omständigheten att Condors flygningar ställts in eller fått läggas om på grund av de reserestriktioner som införts med anledning av covid-19-pandemin verkligen var den avgörande orsaken till de ytterligare kostnader som Condor ådragit sig till följd av att insolvensförfarandet förlängdes, och att tillräckligt motivera sitt beslut i detta avseende.

59 Även om det antas att pandemin försvårade möjligheterna att avsluta insolvensförfarandet så fort som möjligt, såsom kommissionen gjorde gällande vid förhandlingen, är det emellertid så att det inte finns något i det angripna beslutet som anger vad det, enligt kommissionen, finns för orsakssamband mellan å ena sidan den omständigheten att Condors flygningar ställts in eller fått läggas om och å andra sidan den omständigheten att dessa ytterligare kostnader uppstått. Även om kommissionen i punkt 21 i det angripna beslutet angav att dessa kostnader var en följd av att försäljningen av Condor hade

misslyckats, preciserade den i synnerhet inte varför försäljningen hade misslyckats och inte heller om Condor till följd av att försäljningen hade misslyckats var tvunget att fullfölja insolvensförfarandet eller om det kunde avslutas, trots att försäljningen hade misslyckats. Den omständigheten att förlängningen av insolvensförfarandet enligt punkt 21 i det angripna beslutet skulle vara i två till tre månader, medan den senare försäljningen av Condor enligt punkterna 92 och 93 i samma beslut ansågs vara möjlig kring juni 2022, tyder på att Condor hade för avsikt att inte längre omfattas av insolvensförfarandet långt innan och oavsett om en sådan försäljning eventuellt genomförts.

60 För det fjärde förklarade kommissionen inte heller i det angripna beslutet på vilket sätt de ytterligare kostnader som uppstått till följd av att insolvensförfarandet förlängts hade bedömts och vilka kostnader det rörde sig om. Kommissionen besvarade inte heller frågan huruvida samtliga eller endast en del av dessa kostnader ansågs vara direkt orsakade av den omständigheten att Condors flygningar ställts in eller fått läggas om.

61 Under dessa omständigheter är det, i avsaknad av andra konkreta och kontrollerbara omständigheter i det angripna beslutet, omöjligt för tribunalen att kontrollera huruvida kommissionen, utan att hysa några tvivel i detta avseende, kunde dra slutsatsen att det förelåg ett direkt orsakssamband mellan de kostnader som uppstått till följd av att insolvensperioden förlängdes och den omständigheten att Condors flygningar ställts in och fått läggas om på grund av de reserestriktioner som införts med anledning av covid-19-pandemin.

62 Kommissionen kan inte med framgång åberopa den omständigheten att de tyska myndigheterna har åtagit sig att i efterhand kontrollera om stödbeloppet överstiger skadebeloppet och att från Condor återkräva all den överkompensation som kan ha följt därav (punkterna 98–100 i det angripna beslutet). Eftersom kommissionen i det angripna beslutet fann att de kostnader som var knutna till att insolvensförfarandet förlängdes skulle läggas till den ersättningsgilla skadan, skulle nämnda efterhandskontroll endast avse den exakta kvantifieringen av dessa kostnader och inte den rättsliga frågan huruvida dessa kostnader kan kompenseras enligt artikel 107.2 b FEUF.

63 Härav följer att det angripna beslutet är bristfälligt motiverat i detta avseende.

64 Talan ska således bifallas såvitt avser den fjärde grunden, utan att det är nödvändigt att pröva de övriga argument som sökanden har anfört inom ramen för denna grund.

65 Det ska även påpekas att enligt det angripna beslutet uppskattades skadan för Condor till 276,7 miljoner euro, medan stödbeloppet uppskattades till 267,1 miljoner euro. Mot denna bakgrund drog kommissionen slutsatsen att stödåtgärden i fråga inte gick utöver vad som var nödvändigt för att avhjälpa denna skada (punkterna 96 och 97 i det angripna beslutet). Härav följer att om de kostnader som är knutna till att insolvensförfarandet förlängdes, vilka uppskattats till 17 miljoner euro, eventuellt dras av från det totala skadebeloppet, för det fall villkoret avseende ett direkt orsakssamband inte är uppfyllt – vilket tribunalen inte kan kontrollera på grund av att det angripna beslutet är bristfälligt motiverat – skulle detta få till följd att stödbeloppet skulle överstiga skadebeloppet i fråga, vilket kan göra det oförenligt med den inre marknaden, i enlighet med den rättspraxis som anges ovan i punkt 44. Den omständigheten att det angripna beslutet är bristfälligt motiverat i detta avseende hindrar således tribunalen från att kontrollera huruvida det var riktigt av kommissionen att anse att den inte mött några allvarliga svårigheter vid bedömningen av huruvida stödet i fråga var förenligt med den inre marknaden.

66 Den omständigheten att det angripna beslutet är bristfälligt motiverat medför således att det ska ogiltigförklaras.

67 Det angripna beslutet ska således ogiltigförklaras, utan att det är nödvändigt att pröva de övriga grunderna för talan.

Huruvida det ogiltigförklarade beslutets verkningar ska bestå

68 Enligt fast rättspraxis är unionsdomstolen, när det är motiverat av tvingande rättssäkerhetshänsyn, enligt artikel 264 andra stycket FEUF behörig att i det enskilda fallet avgöra och ange vilka verkningar av rättsakten i fråga som ska betraktas som bestående (se, analogt, dom av den 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punkt 121 och där angiven rättspraxis).

69 Det följer således av artikel 264 andra stycket FEUF att unionsdomstolen, om den anser det nödvändigt, även ex officio får begränsa verkningarna av sin dom om ogiltigförklaring (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 april 2008, parlamentet och Danmark/kommissionen, C-14/06 och C-295/06, EU:C:2008:176, punkt 85).

70 Enligt denna rättspraxis har unionsdomstolen använt sig av möjligheten att begränsa verkningarna i tiden av en ogiltigförklaring av en unionslagstiftning i fall där tvingande rättssäkerhetshänsyn, som rör samtliga offentliga och privata intressen i de berörda målen, gör det omöjligt att ifrågasätta penningbelopp som uppburits eller betalats ut med stöd av denna lagstiftning före domens meddelande (dom av den 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punkt 122).

71 I förevarande fall anser tribunalen att det föreligger tvingande rättssäkerhetshänsyn som motiverar att verkningarna i tiden av ogiltigförklaringen av det angripna beslutet begränsas. För det första skulle ett omedelbart ifrågasättande av de penningbelopp som uppburits enligt den aktuella stödåtgärden få skadliga effekter på Tysklands ekonomi i en ekonomisk och social kontext som redan präglas av covid-19-pandemins skadeverkningar. För det andra ska det beaktas att ogiltigförklaringen av det angripna beslutet är följden av beslutets bristfälliga motivering.

72 Enligt artikel 266 FEUF ska kommissionen, vars rättsakt har förklarats ogiltig, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa tribunalens dom.

73 Av dessa skäl ska verkningarna av ogiltigförklaringen av det angripna beslutet skjutas upp till dess att kommissionen antar ett nytt beslut. Med hänsyn till den skyndsamhet med vilken kommissionen handlade ärendet från och med förhandsanmälan och anmälan av den aktuella åtgärden, ska verkningarna av ogiltigförklaringen skjutas upp under en period som inte får överstiga två månader från och med dagen för avkunnandet av denna dom, för det fall kommissionen skulle besluta att anta det nya beslutet med stöd av artikel 108.3 FEUF, och under ytterligare en skälig tidsperiod om kommissionen beslutar att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2008, Régie Networks C-333/07, EU:C:2008:764, punkt 126).

Rättegångskostnader

74 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har tappat målet och ska därför bära sina rättegångskostnader och ersätta sökandens rättegångskostnader, i enlighet med sökandens yrkanden.

75 Vidare föreskrivs det i artikel 138.1 i rättegångsreglerna att de medlemsstater och institutioner som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader. Enligt artikel 138.3 i rättegångsreglerna får tribunalen besluta att även andra intervenienter än de som nämns i punkt 1 ska bära sina rättegångskostnader.

76 Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike och Condor ska därför bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tionde avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) **Kommissionens beslut C(2020) 2795 final av den 26 april 2020 om statligt stöd SA.56867 (2020/N, f.d. 2020/PN) – Tyskland – Kompensation till Condor Flugdienst GmbH för skador till följd av covid-19-pandemin, ogiltigförklaras.**

2) **Verkningarna av ogiltigförklaringen av beslutet ska skjutas upp till dess att kommissionen antagit ett nytt beslut i enlighet med artikel 108 FEUF. Verkningarna av ogiltigförklaringen ska skjutas upp under en tidsperiod som inte får överstiga två månader från och med dagen för denna doms avkunnande, för det fall kommissionen skulle besluta att anta det nya beslutet enligt artikel 108.3 FEUF, och under en ytterligare skälig tidsperiod om kommissionen beslutar att inleda ett förfarande enligt artikel 108.2 FEUF.**

3) **Kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Ryanair DAC:s rättegångskostnader.**

4) **Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike och Condor Flugdienst ska bära sina rättegångskostnader.**

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Stancu

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 9 juni 2021.

Underskrifter