Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tiende Udvidede Afdeling)

9. juni 2021 *

»Statsstøtte – det tyske lufttransportmarked – offentligt lån garanteret af Tyskland til fordel for Condor Flugdienst i forbindelse med covid-19-pandemien – afgørelse om ikke at gøre indsigelse – støtte, hvis formål er at afhjælpe skader, der er forårsaget af en usædvanlig begivenhed – artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF – vurdering af skaden – årsagsforbindelse – begrundelsespligt – opretholdelse af afgørelsens virkninger«

I sag T-665/20,

Ryanair DAC, Swords (Irland), ved advokaterne E. Vahida, F.-C. Laprévote, V. Blanc, S. Rating og I.-G. Metaxas-Maranghidis,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved L. Flynn, F. Tomat og V. Bottka, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

Forbundsrepublikken Tyskland ved J. Möller, R. Kanitz og P.-L. Krüger, som befuldmægtigede,

Den Franske Republik ved E. de Moustier og P. Dodeller, som befuldmægtigede,

og

Condor Flugdienst GmbH, Kelsterbach (Tyskland), ved advokaterne A. Birnstiel og S. Blazek,

intervenienter,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2020) 2795 final af 26. april 2020 om statsstøtte SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) – Tyskland – Kompensation til Condor Flugdienst for skade, som skyldes covid-19-pandemien,

har

* Processprog: engelsk.

RETTEN (Tiende Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Kornezov (refererende dommer), og dommerne E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse og M. Stancu,

justitssekretær: fuldmægtig I. Pollalis,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. marts 2021

afsagt følgende

Dom

Tvistens baggrund

1 Condor Flugdienst GmbH (herefter »Condor«) er et luftfartsselskab, som foretager charterflyvninger, og hvis hovedsæde ligger i Kelsterbach (Tyskland). Selskabet leverer lufttransportydelser til enkeltkunder og til rejsebureauer med afgange fra Frankfurt, Düsseldorf, München og Hamburg (Tyskland) og fokuserer på markedet for fritidsrejser.

2 Condor var tidligere ejet af Thomas Cook Group plc (herefter »Thomas Cook-koncernen«). Den 23. september 2019 indstillede Thomas Cook-koncernen sine aktiviteter, og der blev indledt en retslig likvidation. På grund af de tætte operationelle og finansielle forbindelser mellem denne koncern og Condor stod Condor ligeledes over for økonomiske vanskeligheder og måtte derfor den 25. september 2019 indgive en begæring om indledning af insolvensbehandling.

3 Samme dag anmeldte Forbundsrepublikken Tyskland en individuel støtte til fordel for Condor i form af et redningslån på 380 mio. EUR, der var omfattet af en statsgaranti, til Europa-Kommissionen. Formålet med denne foranstaltning var at gøre det muligt for Condor at fortsætte sin virksomhed, indtil selskabet havde oprettet egne likviditetsreserver, som gav det mulighed for at operere uafhængigt af Thomas Cook-koncernen. Den nævnte foranstaltning havde således til formål at opretholde en organiseret lufttransport og begrænse de negative følger for Condor, som likvidationen af dets moderselskab havde forårsaget. Ved afgørelse C(2019) 7429 final af 14. oktober 2019 om statsstøtte SA.55394 (2019/N) – Tyskland – Redningsstøtte til Condor godkendte Kommissionen støtten.

4 Den 24. april 2020 anmeldte Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF en anden individuel støtte til fordel for Condor i form af to statsgaranterede lån, som blev pålagt subsidierede renter, til Kommissionen. Denne foranstaltning tilsigtede at yde Condor en kompensation for den skade, der var en direkte følge af aflysningen eller omlægningen af selskabets flyvninger efter indførelsen af rejserestriktioner, navnlig nedlukningsforanstaltninger, i forbindelse med covid-19-pandemien.

5 Den 26. april 2020 vedtog Kommissionen afgørelse C(2020) 2795 final om statsstøtte SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) – Tyskland – Kompensation til Condor for skade, som skyldes covid-19-pandemien (herefter »den anfægtede afgørelse«), hvorved den fastslog, at den omhandlede foranstaltning udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF og var forenelig med det indre marked i medfør af artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF.

Retsforhandlinger og parternes påstande

6 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 6. november 2020 har sagsøgeren, Ryanair DAC, anlagt nærværende sag.

7 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor samme dag har sagsøgeren fremsat anmodning om, at der træffes afgørelse efter en fremskyndet procedure i henhold til artikel 151 og 152 i Rettens procesreglement. Ved afgørelse af 2. december 2020 har Retten (Tiende Afdeling) imødekommet anmodningen om en fremskyndet procedure.

8 Kommissionen har indleveret svarskrift til Rettens Justitskontor den 21. december 2020.

9 I henhold til procesreglementets artikel 106, stk. 2, har sagsøgeren den 28. december 2020 fremsat en begrundet anmodning om afholdelse af retsmøde.

10 Efter forslag fra Tiende Afdeling har Retten i henhold til procesreglementets artikel 28 besluttet at henvise sagen til et udvidet dommerkollegium.

11 Ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 4. januar 2021, den 27. januar 2021 og den 28. januar 2021 har Forbundsrepublikken Tyskland, Condor og Den Franske Republik fremsat anmodninger om at måtte intervenere i nærværende sag til støtte for Kommissionens påstande.

12 Ved afgørelser af henholdsvis den 18. januar og den 9. februar 2021 har formanden for Retten (Tiende Afdeling) tilladt Forbundsrepublikken Tysklands og Den Franske Republiks interventioner.

13 Ved kendelse af 11. februar 2021 har formanden for Rettens Tiende Afdeling tilladt Condors intervention.

14 Ved foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse forkyndt henholdsvis den 19. januar og den 11. februar 2021 har Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik og Condor i medfør af procesreglementets artikel 154, stk. 3, fået tilladelse til at indgive interventionsindlæg.

15 Forbundsrepublikken Tyskland har vedlagt sit interventionsindlæg den fortrolige udgave af den anfægtede afgørelse. I retsmødet har Kommissionen og Condor hver især bekræftet, at de ikke har indvendinger imod, at den fortrolige udgave af den anfægtede afgørelse meddeles sagsøgeren, og at Retten henviser hertil i den afgørelse, hvorved sagens behandling afsluttes. Dette er blevet tilført retsbogen.

16 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelse annulleres.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

17 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

18 Den Franske Republik har nedlagt påstand om, at sagen afvises, for så vidt som grundlaget for den anfægtede afgørelse bestrides, og at Kommissionen i øvrigt frifindes. Subsidiært har sagsøgeren nedlagt påstand om, at Kommissionen frifindes i det hele.

19 Forbundsrepublikken Tyskland og Condor har i lighed med Kommissionen nedlagt påstand om, at Kommissionen frifindes, og om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

20 Sagsøgeren har til støtte for søgsmålet fremsat fire anbringender om henholdsvis for det første en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, princippet om fri udveksling af tjenesteydelser og princippet om fri etableringsret, for det andet en urigtig anvendelse af artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF og et åbenbart urigtigt skøn ved vurderingen af støttens forholdsmæssighed, for det tredje, at Kommissionen burde have indledt den formelle undersøgelsesprocedure, og for det fjerde en tilsidesættelse af begrundelsespligten som omhandlet i artikel 296 TEUF.

Formaliteten

21 Sagsøgeren har i stævningens punkt 33-41 gjort gældende, at selskabet har søgsmålskompetence i sin egenskab af en af de »interesserede parter« som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF og som en af de »interesserede parter« som omhandlet i artikel 1, litra h), i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 TEUF (EUT 2015, L 248, s. 9), hvilket giver selskabet mulighed for med henblik på at beskytte sine proceduremæssige rettigheder at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af den anfægtede afgørelse, der er vedtaget uden indledning af den formelle undersøgelsesprocedure.

22 Som konkurrent til Condor påvirkes sagsøgerens interesser af tildelingen af den omhandlede støtteforanstaltning, idet den gør det muligt for Condor at forblive på markedet som subsidieret konkurrent på trods af de negative følger af covid-19-pandemien. Sagsøgeren, som er det næststørste luftfartsselskab i Tyskland, modtager derimod ikke en sådan støtte.

23 Kommissionen har ikke bestridt, at sagen kan antages til realitetsbehandling.

24 Den Franske Republik er af den opfattelse, at sagsøgeren ikke har søgsmålskompetence til at bestride, at der er grundlag for den anfægtede afgørelse, og at søgsmålets første og andet anbringende derfor ikke kan antages til realitetsbehandling. Derimod har Den Franske Republik ikke bestridt, at det tredje anbringende kan antages til realitetsbehandling, idet sagsøgeren efter dens opfattelse utvivlsomt er en interesseret part som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF, ej heller at det fjerde anbringende kan antages til realitetsbehandling.

25 Det skal fastslås, at der ikke er tvivl om, at søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som sagsøgeren med søgsmålet ønsker at gøre gældende, at Kommissionen burde have indledt den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF.

26 I forbindelse med kontrolproceduren efter artikel 108 TEUF skal der nemlig sondres mellem to faser. På den ene side den indledende fase af undersøgelsen efter artikel 108, stk. 3, TEUF, som giver Kommissionen mulighed for at danne sig en første opfattelse af, om den omhandlede støtte er forenelig med det indre marked. På den anden side den formelle undersøgelsesprocedure efter artikel 108, stk. 2, TEUF, som giver Kommissionen mulighed for at opnå fuldstændige oplysninger om alle sagens momenter. Det er først i denne procedure, at Kommissionen i henhold til traktaten er forpligtet til at give de berørte adgang til at fremsætte deres bemærkninger (dom af 19.5.1993, Cook mod Kommissionen, C-198/91, EU:C:1993:197, præmis 22, af 15.6.1993, Matra mod Kommissionen, C-225/91, EU:C:1993:239, præmis 16, og af 15.10.2018, Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters m.fl. mod Kommissionen, T-79/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:680, præmis 46).

27 Når den formelle undersøgelsesprocedure ikke indledes, mister de interesserede parter, som kunne have fremsat bemærkninger under denne anden fase, denne mulighed. For at afhjælpe dette tillægges de retten til for Unionens retsinstanser at indbringe den afgørelse, som Kommissionen har truffet om ikke at indlede den formelle undersøgelsesprocedure. Et annullationssøgsmål vedrørende en afgørelse truffet efter artikel 108, stk. 3, TEUF, som er anlagt af en interesseret part som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF, må således realitetsbehandles, når denne part med søgsmålet ønsker at beskytte de processuelle rettigheder, der tilkommer ham ifølge denne bestemmelse (jf. dom af 18.11.2010, NDSHT mod Kommissionen, C-322/09 P, EU:C:2010:701, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

28 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen ikke indledt den formelle undersøgelsesprocedure, og sagsøgeren har inden for rammerne af det tredje anbringende gjort gældende, at selskabets proceduremæssige rettigheder er blevet tilsidesat. Henset til artikel 1, litra h), i forordning 2015/1589 er en konkurrerende virksomhed til en modtager af en støtteforanstaltning utvivlsomt omfattet af »de interesserede parter« som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF (dom af 3.9.2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland m.fl. mod Kommissionen, C-817/18 P, EU:C:2020:637, præmis 50; jf. ligeledes i denne retning dom af 18.11.2010, NDSHT mod Kommissionen, C-322/09 P, EU:C:2010:701, præmis 59).

29 I den foreliggende sag er det ubestrideligt, at der er et konkurrenceforhold mellem sagsøgeren og støttemodtageren Condor. Sagsøgeren har uden at blive modsagt gjort gældende, at selskabet har deltaget i beflyvningen af Tyskland i mere end 20 år, at det i 2019 transporterede 19 mio. passagerer fra eller til Tyskland, og at det sad på ca. 9% af det tyske marked, hvilket gjorde det til det næststørste luftfartsselskab i Tyskland. Sagsøgeren har ligeledes fremhævet, at selskabets flyveprogram for sommeren 2020, som var blevet udarbejdet, inden covid-19-pandemien udbrød, omfattede 265 ruter med afgange fra 14 tyske lufthavne. Desuden fastslog Kommissionen i den anfægtede afgørelses punkt 15, at nogle af de destinationer, som Condor befløj, også blev befløjet af sagsøgeren, og at disse luftfartsselskaber var konkurrenter for så vidt angik »seat only«-salg, dvs. salg af pladser direkte til individuelle kunder. Sagsøgeren er derfor en interesseret part, der har en interesse i at sikre beskyttelsen af de proceduremæssige rettigheder, som denne har i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF.

30 Sagen kan derfor antages til realitetsbehandling, for så vidt som sagsøgeren har gjort gældende, at selskabets proceduremæssige rettigheder er blevet tilsidesat.

31 I denne sammenhæng må det fastslås, at det tredje anbringende, der udtrykkeligt tilsigter at sikre overholdelsen af sagsøgerens proceduremæssige rettigheder, kan antages til realitetsbehandling, henset til dennes status som interesseret part, således som det er fastslået i nærværende doms

præmis 29. Sagsøgeren kan nemlig for at beskytte de proceduremæssige rettigheder, som vedkommende har som led i den formelle undersøgelsesprocedure, påberåbe sig anbringender, der kan godtgøre, at vurderingen af de oplysninger, Kommissionen rådede over eller kunne råde over, under den indledende undersøgelse af den anmeldte foranstaltning burde have rejst tvivl med hensyn til sidstnævntes forenelighed med det indre marked (jf. i denne retning dom af 22.12.2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, præmis 81, af 9.7.2009, 3F mod Kommissionen, C-319/07 P, EU:C:2009:435, præmis 35, og af 24.5.2011, Kommissionen mod Kronoply og Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, præmis 59).

32 Det skal endvidere bemærkes, at sagsøgeren for at godtgøre en tilsidesættelse af selskabets proceduremæssige rettigheder på grund af den tvivl, som den omtvistede foranstaltning burde have rejst med hensyn til dens forenelighed med det indre marked, er berettiget til at påberåbe sig argumenter med henblik på at godtgøre, at den konstatering af denne foranstaltnings forenelighed med det indre marked, som Kommissionen var nået frem til, var fejlagtig, hvorved det a fortiori kan fastslås, at Kommissionen burde have næret tvivl i forbindelse med sin vurdering af denne foranstaltnings forenelighed med det indre marked. Følgelig er Retten beføjet til at foretage en undersøgelse af de anbringender om sagens realitet, som sagsøgeren har fremsat, med henblik på at efterprøve, om de reelt kan støtte det af sagsøgeren udtrykkeligt fremsatte anbringende vedrørende tilstedeværelsen af tvivl, der kan begrunde, at proceduren i artikel 108, stk. 2, TEUF, skal indledes (jf. i denne retning dom af 13.6.2013, Ryanair mod Kommissionen, C-287/12 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:395, præmis 57-60, og af 6.5.2019, Scor mod Kommissionen, T-135/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:287, præmis 77).

33 Hvad angår det fjerde anbringende om en tilsidesættelse af begrundelsespligten skal det fremhæves, at tilsidesættelsen af begrundelsespligten udgør en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter og er et anbringende om grundlæggende retsprincipper, som Unionens retsinstanser skal tage under påkendelse ex officio, og som ikke vedrører den anfægtede afgørelses materielle lovlighed (jf. i denne retning dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 67-72).

Realiteten

34 Det fjerde anbringende skal behandles først.

Det fjerde anbringende om en tilsidesættelse af begrundelsespligten

35 Med det fjerde anbringende har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er behæftet med en manglende eller utilstrækkelig begrundelse i flere henseender.

36 Sagsøgeren har navnlig gjort gældende, at Kommissionen ikke i den anfægtede afgørelse har givet en tilstrækkelig begrundelse for vurderingen af den skade, som den omhandlede støtteforanstaltning skal kompensere, hvilket i det væsentlige har forhindret sagsøgeren og Retten i at efterprøve den nævnte støtteforanstaltnings forholdsmæssighed.

37 Sagsøgeren har i denne forbindelse bl.a. inden for rammerne af sit andet anbringende anført, at Kommissionen ikke gav nogen forklaring på, hvorfor den i beregningen af den skade, som den omhandlede støtteforanstaltning skal kompensere, inkluderede de omkostninger, der var forbundet med forlængelsen af Condors insolvensperiode som følge af, at det ikke lykkedes at sælge selskabet. Sagsøgeren har i denne forbindelse kritiseret begrundelsen i den anfægtede

afgørelses punkt 79. Da ovennævnte omkostninger var højere end forskellen mellem den angivelige skade og støttebeløbet, kan den anfægtede afgørelse give anledning til overkompensation og dermed til en urigtig anvendelse af artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF.

38 Kommissionen har, støttet af Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik og Condor, bestridt denne argumentation. Den har i sit svar på det andet anbringende anført, at den i den anfægtede afgørelses punkt 21 og 79 behørigt har godtgjort, at den på forhånd uforudsigelige forlængelse af Condors insolvensbehandling var en direkte følge af den pågældende usædvanlige begivenhed. Uden covid-19-pandemien og de restriktioner, der blev vedtaget i denne forbindelse, ville Condor ikke længere have været genstand for insolvensbehandlingen i april 2020. Kommissionen har forklaret, at den potentielle investor trak sig ud af købsaftalen som følge af de økonomiske og finansielle vanskeligheder, som Condor og investoren selv var stødt på som følge af covid-19-pandemien. Kommissionen har således gjort gældende, at sagsøgeren i realiteten kritiserer grundlaget for dens vurdering på dette punkt og ikke den anfægtede afgørelses begrundelse i denne henseende, som gør det muligt fuldt ud at forstå Kommissionens analyse.

39 Det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF, skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter nævnte artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dom af 8.9.2011, Kommissionen mod Nederlandene, C-279/08 P, EU:C:2011:551, præmis 125 og den deri nævnte retspraksis).

40 Skønt det er korrekt, at institutionerne ikke er forpligtet til i begrundelsen for beslutninger, de har vedtaget, at tage stilling til alle de argumenter, som de interesserede parter har fremlagt for dem under en administrativ procedure, forholder det sig ikke desto mindre således, at de skal redegøre for de faktiske omstændigheder og retlige betragtninger, der har været afgørende for beslutningerne (jf. i denne retning dom af 10.7.2008, Bertelsmann og Sony Corporation of America mod Impala C-413/06 P, EU:C:2008:392, præmis 169 og den deri nævnte retspraksis, og af 18.9.2018, Duferco Long Products mod Kommissionen, T-93/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:558, præmis 67).

41 I denne forbindelse skal en beslutning om ikke at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF, kun indeholde en angivelse af grundene til, at Kommissionen finder, at bedømmelsen af, om den pågældende støtte er forenelig med det indre marked, ikke giver anledning til alvorlige vanskeligheder, og at selv en kortfattet begrundelse skal anses for tilstrækkelig med hensyn til begrundelseskravet ifølge artikel 296 TEUF, hvis den klart og utvetydigt angiver årsagerne til, at Kommissionen vurderede, at der ikke forelå sådanne vanskeligheder, hvorfor spørgsmålet, om begrundelsen er gyldig, ikke er relevant for dette krav (dom af 27.10.2011, Østrig mod Scheucher-Fleisch m.fl., C-47/10 P, EU:C:2011:698, præmis 111,

og af 12.5.2016, Hamr – Sport mod Kommissionen, T-693/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:292, præmis 54; jf. ligeledes i denne retning dom af 22.12.2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, præmis 65, 70 og 71).

42 Artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF, som udgør retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse, bestemmer, at støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder, er forenelig med det indre marked. Da artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF er en undtagelse til det generelle princip om statsstøttes uforenelighed med det indre marked, som er fastsat i artikel 107, stk. 1, TEUF, skal bestemmelsen fortolkes restriktivt. Derfor gør kun den økonomiske skade, der direkte er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder, denne bestemmelse anvendelig. Følgelig skal der være en direkte sammenhæng mellem de skader, der er forårsaget af den usædvanlige begivenhed, og statsstøtten, og det er nødvendigt med så præcis en vurdering af de lidte skader som muligt (dom af 23.2.2006, Atzeni m.fl., C-346/03 og C-529/03, EU:C:2006:130, præmis 79).

43 Kommissionen skal dernæst efterprøve, om de omhandlede støtteforanstaltninger kan anvendes til at afhjælpe de skader, der er forårsaget af usædvanlige begivenheder, og forbyder foranstaltninger, der er af almen karakter og uafhængige af de skader, som angiveligt er skabt af disse begivenheder (dom af 17.2.2021, Ryanair mod Kommissionen, T-259/20, under appel, EU:T:2021:92, præmis 25). Den pågældende medlemsstat skal ligeledes begrænse kompensationen til, hvad der er nødvendigt for at afhjælpe de skader, som de af den omhandlede foranstaltning begunstigede er påført.

44 Det følger heraf, at støtte, der kan overstige de skader, der er direkte forårsaget af den omhandlede begivenhed, ikke henhører under artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF (jf. i denne retning dom af 11.11.2004, Spanien mod Kommissionen, C-73/03, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:711, præmis 40 og 41).

45 Den skadevoldende begivenhed, som defineret i den anfægtede afgørelse, skal således være den afgørende årsag til den skade, som den omhandlede støtte har til formål at afhjælpe, og skal være den direkte grund til skaden. Der foreligger kun en direkte sammenhæng, når skaden er den direkte følge af den pågældende begivenhed og ikke beror på andre mellemliggende årsager.

46 I den foreliggende sag skal det for det første bemærkes, at det fremgår af den anfægtede afgørelses punkt 11, at formålet med den omhandlede støtte var at yde Condor en kompensation for »den skade, der var direkte forårsaget af aflysningen eller omlægningen af selskabets flyvninger som følge af indførelsen af rejserestriktioner i forbindelse med covid-19-pandemien, og navnlig nedlukningsforanstaltningerne«. Den anfægtede afgørelses punkt 84 bekræfter udtrykkeligt dette formål med den omhandlede støtte.

47 Endvidere gav Kommissionen i den anfægtede afgørelse en detaljeret beskrivelse af de rejserestriktioner, som medlemsstaterne, og navnlig Tyskland, havde indført. Den forklarede, at covid-19-pandemien har medført rejserestriktioner i hele verden og afbrudt størstedelen af passagerlufttransporten. Af denne grund måtte Condor aflyse eller omlægge langt de fleste af sine flyvninger og immobilisere en stor del af sin flåde (jf. bl.a. den anfægtede afgørelses punkt 4, 9 og 72).

48 I punkt 59 i sit svarskrift har Kommissionen udtrykkeligt bekræftet, at den omhandlede støtteforanstaltning alene havde til formål at yde Condor en kompensation for »selskabets tab som følge af aflysningen eller omlægningen af selskabets flyvninger som følge af indførelsen af

rejserestriktioner i forbindelse med covid-19-pandemien«, og at den anfægtede afgørelse »ikke vedrørte kompensation for andre skader, der kunne være forårsaget af covid-19-pandemien«. Kommissionen har ligeledes forklaret, at den metode, der i den anfægtede afgørelse blev anvendt til at vurdere de omhandlede skader, ikke tog hensyn til andre »skadesårsager« end »rejserestriktionerne«.

49 Det er således klart, at den omhandlede støtteforanstaltning ifølge selve ordlyden af den anfægtede afgørelse og Kommissionens argumenter i svarskriftet havde til formål at yde Condor en kompensation for de skader, der direkte var forårsaget af aflysningen og omlægningen af selskabets flyvninger som følge af rejserestriktionerne i forbindelse med covid-19-pandemien, og ikke for nogen som helst anden skade, der havde mere generel forbindelse til pandemien.

50 Under disse omstændigheder skal det for det andet undersøges, om Kommissionen i den anfægtede afgørelse i tilstrækkeligt omfang belyste de grunde, der bl.a. fik den til at fastslå, at de af sagsøgeren nævnte supplerende omkostninger, som Condor havde haft som følge af forlængelsen af insolvensbehandlingen, var direkte forårsaget af aflysningen og omlægningen af Condors flyvninger som følge af rejserestriktionerne i forbindelse med covid-19-pandemien.

51 Det skal endvidere præciseres, at det påhviler Kommissionen, som har ansvaret for at efterprøve, at statsstøtteforanstaltningerne er forenelige med det indre marked, at sikre sig, at der foreligger en sådan årsagsforbindelse.

52 I den foreliggende sag baserede Kommissionen sig ved vurderingen af beløbet for den skade, som den omhandlede støtteforanstaltning skulle kompensere, i det væsentlige på forskellen mellem den forventede fortjeneste før skat for perioden fra marts til december 2020 før og efter varslingen af rejserestriktioner og nedlukningsforanstaltninger. Denne forskel blev vurderet til 259,7 mio. EUR. Kommissionen fandt det endvidere »legitimt« til dette beløb at tilføje supplerende omkostninger, som Condor havde haft som følge af forlængelsen af selskabets insolvensbehandling, idet disse supplerende omkostninger ikke kunne forudses, da den forventede fortjeneste før skat efter covid-19-pandemiens udbrud blev beregnet (den anfægtede afgørelses punkt 79). Disse supplerende omkostninger blev anslået til 17 mio. EUR. Det samlede beløb for den skade, som Condor skulle kompenseres for, blev således forhøjet til 276,7 mio. EUR.

53 Årsagen til disse supplerende omkostninger er nærmere forklaret i den anfægtede afgørelses punkt 18-21, hvoraf det i det væsentlige fremgår, at Condor havde været under insolvensbehandling siden september 2019, dvs. længe før rejserestriktionerne som følge af covid-19-pandemien blev indført, og at den omstruktureringsplan, der var blevet udarbejdet inden for rammerne af denne procedure, bl.a. tog højde for selskabets salg til en ny investor. Det nævnte salg slog imidlertid fejl, da investoren i slutningen af marts 2020 meddelte sin beslutning om at trække sig ud af den påtænkte transaktion. I henhold til den anfægtede afgørelses punkt 21 medførte det »mislykkede forsøg på at sælge selskabet en langvarig insolvensbehandling«, som medførte supplerende omkostninger anslået til 17 mio. EUR.

54 Det synes at fremgå af ovennævnte passager i den anfægtede afgørelse, at de omhandlede supplerende omkostninger skyldtes, at salget af Condor mislykkedes. Dette mislykkede salg havde haft til følge, at den insolvensbehandling, der var forløbet siden september 2019, ikke kunne afsluttes i henhold til den oprindelige tidsplan, men måtte forlænges, hvilket medførte supplerende omkostninger i forbindelse med denne procedure.

55 Det forklares imidlertid ikke i den anfægtede afgørelse, hvorledes de supplerende omkostninger, der var forbundet med forlængelsen af Condors insolvensbehandling, var direkte forårsaget af aflysningen eller omlægningen af selskabets flyvninger som følge af de rejserestriktioner, der var blevet indført i forbindelse med covid-19-pandemien.

56 Det skal nemlig for det første bemærkes, at Kommissionen i den anfægtede afgørelses punkt 79 begrænsede sig til at anføre, at det var »legitimt« til den hævdede skade at tilføje de supplerende omkostninger, der var opstået som led i forlængelsen af Condors insolvensbehandling, da de ikke kunne forudses på det tidspunkt, hvor den forventede fortjeneste før skat efter covid-19-pandemiens udbrud blev beregnet. Den omstændighed, at de nævnte omkostninger var forudsigelige på dette tidspunkt eller ej, godtgør imidlertid ikke, at de var direkte forårsaget af aflysningen og omlægningen af Condors flyvninger som følge af de rejserestriktioner, der var blevet indført i forbindelse med covid-19-pandemien. Tilsvarende er det ikke tilstrækkeligt i den anfægtede afgørelse at anføre, at det er »legitimt« at tilføje de omhandlede omkostninger, uden at give en tilstrækkeligt klar og præcis forklaring af grundene til, at Kommissionen fandt, at den afgørende årsag til disse omkostninger var ovennævnte aflysning og omlægning.

57 For det andet forklares det heller ikke i den anfægtede afgørelse, hvorfor salget af Condor mislykkedes. Det følger heraf, at der ikke er nogen oplysninger i den anfægtede afgørelse, der angiver, at salget mislykkedes på grund af aflysningen og omlægningen af Condors flyvninger som følge af de rejserestriktioner, der var blevet indført i forbindelse med covid-19-pandemien.

58 For det tredje fremgår det af den anfægtede afgørelse, at den insolvensbehandling, som blev udløst allerede i september 2019, blev indledt som følge af de økonomiske vanskeligheder, som Condor stod over for som følge af moderselskabets likvidation, og ikke som følge af de vanskeligheder, der kunne henføres til covid-19-pandemien. Insolvensbehandlingen og de dermed forbundne omkostninger udsprang således af et forhold, der lå forud for denne pandemi. Det påhvilede på denne baggrund Kommissionen med særlig opmærksomhed at undersøge spørgsmålet, om aflysningen og omlægningen af Condors flyvninger som følge af de rejserestriktioner, der var blevet indført i forbindelse med covid-19-pandemien, reelt var den afgørende årsag til Condors supplerende omkostninger som følge af forlængelsen af insolvensbehandlingen, og at give en tilstrækkelig begrundelse for sin afgørelse herom.

59 Selv hvis det antages, at denne pandemi har gjort det vanskeligere at få insolvensbehandlingen afsluttet så hurtigt som muligt, således som Kommissionen har gjort det gældende i retsmødet, forholder det sig ikke desto mindre således, at intet i den anfægtede afgørelse angiver, hvilken årsagsforbindelse der ifølge Kommissionen er mellem på den ene side aflysningen og omlægningen af Condors flyvninger og på den anden side de nævnte supplerende omkostningers opståen. Navnlig bemærkes, at selv om Kommissionen i den anfægtede afgørelses punkt 21 anførte, at de nævnte omkostninger skyldtes det mislykkede forsøg på at sælge Condor, præciserede den hverken årsagen til, at dette salg slog fejl, eller om Condor som følge af dette mislykkede forsøg på at sælge selskabet var forpligtet til at fortsætte insolvensbehandlingen, eller om selskabet kunne komme ud af denne insolvensbehandling på trods af det fejlslagne salg. Den omstændighed, at den nævnte forlængelse ifølge den anfægtede afgørelses punkt 21 ville vare to til tre måneder, mens det senere salg af Condor ifølge samme afgørelses punkt 92 og 93 blev anset for muligt omkring juni 2022, synes at antyde, at Condor havde til hensigt ikke længere at være omfattet af den nævnte procedure længe før og uafhængigt af den eventuelle gennemførelse af et sådant salg.

60 For det fjerde forklarede Kommissionen heller ikke i den anfægtede afgørelse, hvordan de supplerende omkostninger, der opstod som følge af forlængelsen af insolvensbehandlingen, blev vurderet, eller de pågældende omkostningers art. Derudover besvarede den heller ikke spørgsmålet om, hvorvidt alle eller blot en del af disse omkostninger blev anset for at være direkte forårsaget af aflysningen og omlægningen af Condors flyvninger.

61 Under disse omstændigheder og i mangel af andre konkrete og kontrollerbare oplysninger i den anfægtede afgørelse er det umuligt for Retten at efterprøve, om Kommissionen – uden at nære nogen som helst tvivl i denne henseende – kunne konkludere, at der forelå en direkte årsagsforbindelse mellem de omkostninger, der opstod som følge af forlængelsen af insolvensperioden, og aflysningen og omlægningen af Condors flyvninger på grund af rejserestriktionerne i forbindelse med covid-19-pandemien.

62 Kommissionen kan ikke støtte sig på, at de tyske myndigheder har forpligtet sig til efterfølgende at kontrollere, om støttebeløbet overstiger skadesbeløbet, og til hos Condor at tilbagesøge enhver overkompensation, som dette måtte have medført (den anfægtede afgørelses punkt 98-100). Da Kommissionen i den anfægtede afgørelse konkluderede, at de omkostninger, der var forbundet med forlængelsen af insolvensbehandlingen, skulle tilføjes de skader, for hvilke der skulle ydes kompensation, vedrører den nævnte efterfølgende kontrol udelukkende den nøjagtige opgørelse af disse omkostninger og ikke det retlige spørgsmål om, hvorvidt de nævnte omkostninger kan være genstand for en kompensation i henhold til artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF eller ej.

63 Det følger heraf, at den anfægtede afgørelse er behæftet med en utilstrækkelig begrundelse i denne henseende.

64 Det fjerde anbringende skal derfor tages til følge, uden at det er nødvendigt at undersøge de øvrige argumenter, som sagsøgeren har fremført i forbindelse med dette anbringende.

65 Det skal ligeledes bemærkes, at den skade, der er blevet påført Condor, i henhold til den anfægtede afgørelse er blevet vurderet til 276,7 mio. EUR, mens støttebeløbet blev vurderet til 267,1 mio. EUR. På dette grundlag konkluderede Kommissionen, at den omhandlede støtteforanstaltning ikke gik ud over, hvad der var nødvendigt for at afhjælpe de nævnte skader (den anfægtede afgørelses punkt 96 og 97). Heraf følger, at en eventuel fratrækning af de omkostninger, der var forbundet med forlængelsen af insolvensbehandlingen, og som blev vurderet til 17 mio. EUR, fra det samlede skadesbeløb i det tilfælde, hvor betingelsen om en direkte årsagsforbindelse ikke er opfyldt, hvilket Retten ikke er i stand til at efterprøve på grund af den utilstrækkelige begrundelse, som den anfægtede afgørelse er behæftet med, ville have til følge, at støttebeløbet oversteg det omhandlede skadesbeløb, hvilket i overensstemmelse med den i præmis 44 i nærværende dom nævnte retspraksis kan gøre støtten uforenelig med det indre marked. Den utilstrækkelige begrundelse, som den anfægtede afgørelse er behæftet med i denne henseende, forhindrer følgelig Retten i at efterprøve, om det var med rette, at Kommissionen fandt, at der ikke forelå alvorlige vanskeligheder ved vurderingen af den pågældende støttes forenelighed med det indre marked.

66 Den utilstrækkelige begrundelse, som den anfægtede afgørelse er behæftet med, medfører derfor, at afgørelsen må annulleres.

67 Den anfægtede afgørelse skal derfor annulleres, uden at det er fornødent at undersøge de øvrige anbringender i sagen.

Opretholdelse af virkningerne af den annullerede afgørelse

68 Det følger af fast retspraksis, at når tvingende retssikkerhedsmæssige hensyn begrunder det, har Unionens retsinstanser i medfør af artikel 264, stk. 2, TEUF, et skøn med hensyn til i hver enkelt, konkret sag at afgøre, hvilke af den berørte retsakts virkninger der skal betragtes som bestående (jf. analogt dom af 22.12.2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, præmis 121 og den deri nævnte retspraksis).

69 Det følger således af artikel 264, stk. 2, TEUF, at Unionens retsinstanser, dersom de skønner det nødvendigt, selv af egen drift kan begrænse annullationsvirkningen af deres dom (jf. i denne retning dom af 1.4.2008, Parlamentet og Danmark mod Kommissionen, C-14/06 og C-295/06, EU:C:2008:176, præmis 85).

70 I overensstemmelse med denne retspraksis har Unionens retsinstanser gjort brug af muligheden for en tidsmæssig begrænsning af virkningerne af konstateringen af en EU-retlig bestemmelses ugyldighed, når tvingende retssikkerhedsmæssige hensyn vedrørende samtlige de interesser af såvel offentlig som privat karakter, der gør sig gældende i de pågældende sager, er til hinder for at anfægte modtagelsen eller betalingen af pengebeløb, der er gennemført i henhold til denne bestemmelse under perioder forud for afsigelsen af dommen (dom af 22.12.2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, præmis 122).

71 I den foreliggende sag finder Retten, at der foreligger tvingende retssikkerhedsmæssige hensyn, der begrunder en tidsmæssig begrænsning af virkningerne af annullationen af den anfægtede afgørelse. For det første vil en øjeblikkelig anfægtelse af opkrævningen af de pengebeløb, der er omfattet af den omhandlede støtteforanstaltning, have særligt skadelige konsekvenser for økonomien i Tyskland i en økonomisk og social sammenhæng, der allerede er mærket af de skadelige virkninger af covid-19-pandemien. For det andet skal der tages hensyn til den omstændighed, at annullationen af den anfægtede afgørelse er en følge af, at begrundelsen for afgørelsen er utilstrækkelig.

72 I medfør af artikel 266 TEUF har Kommissionen, som den annullerede retsakt hidrører fra, pligt til at gennemføre de til opfyldelse af Rettens dom nødvendige foranstaltninger.

73 Af disse grunde bør retsvirkningerne af annullationen af den anfægtede afgørelse suspenderes, indtil Kommissionen vedtager en ny afgørelse. På baggrund af den hastighed, hvormed Kommissionen handlede efter forhåndsmeddelelsen og anmeldelsen af den omhandlede foranstaltning, suspenderes disse virkninger i en periode på højst to måneder fra datoen for afsigelsen af denne dom i tilfælde af, at Kommissionen beslutter at vedtage denne nye afgørelse med hjemmel i artikel 108, stk. 3, TEUF, og inden for en yderligere rimelig frist, hvis Kommissionen beslutter at indlede den i artikel 108, stk. 2, TEUF omhandlede procedure (jf. i denne retning dom af 22.12.2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, præmis 126).

Sagsomkostninger

74 I henhold til procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, bør den i overensstemmelse med sagsøgerens påstande pålægges at bære sine egne omkostninger og betale sagsøgerens omkostninger.

75 I medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 1, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, endvidere deres egne sagsomkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 3, kan Retten træffe afgørelse om, at andre intervenienter end de i stk. 1 nævnte skal bære deres egne omkostninger.

76 Det skal derfor fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik og Condor bærer hver deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tiende Udvidede Afdeling):

1) Kommissionens afgørelse C(2020) 2795 final af 26. april 2020 om statsstøtte SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) – Tyskland – Kompensation til Condor Flugdienst GmbH for skade, som skyldes covid-19-pandemien, annulleres.

2) Retsvirkningerne af annullationen af den nævnte afgørelse suspenderes, indtil Europa-Kommissionen vedtager en ny afgørelse i medfør af artikel 108 TEUF. Disse virkninger suspenderes i en periode på højst to måneder fra datoen for afsigelsen af denne dom i tilfælde af, at Kommissionen beslutter at vedtage denne nye afgørelse med hjemmel i artikel 108, stk. 3, TEUF, og i en yderligere rimelig periode, hvis Kommissionen beslutter at indlede den i artikel 108, stk. 2, TEUF omhandlede procedure.

3) Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler de af Ryanair DAC afholdte omkostninger.

4) Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik og Condor Flugdienst bærer hver deres egne omkostninger.

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Stancu

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. juni 2021.

Underskrifter