



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (осми състав)

8 май 2024 година*

„Държавни помощи — Германски пазар на въздушния транспорт — Помощ за реструктуриране, предоставена от Германия в полза на авиокомпания — Изменение на условията по отпуснатите от Германия заеми и частично отписване на дългове — Решение да не се повдигат възражения — Жалба за отмяна — Процесуална легитимация — Допустимост — Защита на процесуалните права — Сериозни затруднения — Член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС — Точка 67 от Насоките за държавна помощ за оздравяване и реструктуриране на нефинансови предприятия в затруднено положение — Споделяне на тежестта“

По дело T-28/22,

Ryanair DAC, установено в Суордс (Ирландия), представлявано от E. Vahida, S. Rating и I.-G. Metaxas-Maranghidis, avocats,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, представлявана от I. Barcew, V. Bottka и J. Ringborg, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от

Федерална република Германия, представлявана от J. Möller, P.-L. Krüger и J. Buhl, в качеството на представители,

и от

Condor Flugdienst GmbH, Ной-Изенбург (Германия), представлявано от A. Rosenfeld, S. Lünenbürger, A. Birnstiel и S. Blazek, avocats,

встъпили страни,

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав),

състоящ се от: Ал. Корнезов (докладчик), председател, G. De Baere и K. Kecsmár, съдии,

* Език на производството: английски.

секретар: S. Spyropoulos, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид изложеното в съдебното заседание от 22 септември 2023 г.,

постанови настоящото

Решение¹

- 1 С жалбата си на основание член 263 ДФЕС жалбоподателят Ryanair DAC иска отмяната на Решение C(2021) 5729 final на Комисията от 26 юли 2021 година относно държавна помощ SA.63203 (2021/N) — Германия — Помощ за реструктуриране в полза на Condor (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

Обстоятелствата по спора

[...]

- 10 Накрая, с обжалваното решение Комисията разрешава на основание член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС и Насоките за О и П мярка за помощ в подкрепа на реструктурирането и продължаването на дейността на Condor (наричана по-нататък „разглежданата мярка“), която е от две части. Първата част се състои, от една страна, в изменение на условията на заемите във връзка с COVID-19 от 2020 г., и от друга страна, в частично отписване на произтеклите от тези заеми дългове в размер на 90 милиона евро. Втората част се състои в отписването на дълг в размер на 20,2 милиона евро, съответстващ на лихвите, които Condor е трябвало да изплати след измененото решение за помощта във връзка с COVID-19 от 2020 г.

Искания на страните

- 11 Жалбоподателят иска от Общия съд:
 - да отмени обжалваното решение,
 - да осъди Комисията да плати съдебните разноски.
- 12 Комисията иска от Общия съд:
 - да отхвърли жалбата,
 - да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.
- 13 Федерална република Германия и Condor искат жалбата да бъде отхвърлена, а жалбоподателят да бъде осъден да заплати съдебните разноски.

¹ Възпроизвеждат се само точките от настоящото съдебно решение, които Общият съд счита за уместно да публикува.

От правна страна

[...]

По същество

[...]

По шестото основание: Комисията не е установила, че разглежданата мярка е пропорционална

[...]

- 202 На второ място, жалбоподателят поддържа, че Комисията не е спазила точка 67 от Насоките за О и П, тъй като в обжалваното решение не проверила дали разглежданата мярка предвижда условия, които осигуряват на държавата членка разумен дял от бъдещите печалби в стойността на Condor. Той отбелязва, че Комисията е трябвало да извърши такава проверка, тъй като разглежданата мярка подобрила финансовата позиция на Condor по смисъла на посочената точка.
- 203 Комисията поддържа по същество, че не е длъжна в обжалваното решение да проверява дали Федерална република Германия получава, от една страна, разумен дял от бъдещите печалби в стойността на Condor по смисъла на точка 67 от Насоките за О и П, доколкото според Комисията това изискване се прилага само когато, от една страна, спорната мярка представлява вливане на капитал, а от друга страна, съответната държава членка притежава дялово участие в капитала на бенефициера, което не е така в настоящия случай.
- 204 От точка 65 от Насоките за О и П следва, че когато държавна помощ се предоставя под форма, която подобрява позицията на собствения капитал на бенефициера, например когато държавата предоставя безвъзмездни средства, влива капитал или отписва дълг, това може да осигури на акционерите или подчинените кредитори защита срещу последствията от техния избор да инвестират в бенефициера, което може да породи морален риск и да урони пазарната дисциплина. Следователно помощта за покриване на загуби следва да се отпуска само при условия, които предвиждат адекватно споделяне на тежестта от съществуващите инвеститори.
- 205 Съгласно точка 66 от Насоките за О и П адекватно споделяне на тежестта обикновено означава, че досегашните акционери, а при необходимост и подчинените кредитори, трябва да поемат загубите в пълен размер. Подчинените кредитори следва да допринасят за покриването на загубите чрез преобразуване в собствен капитал или чрез намаление на стойността на главницата на съответните инструменти. Ето защо държавната намеса следва да се осъществява само след като загубите са били напълно отчетени и приписани на съществуващите акционери и притежатели на подчинени дългове.
- 206 Съгласно точка 67 от Насоките за О и П адекватно споделяне на тежестта означава и че всяка държавна помощ, която подобрява позицията на собствения капитал на бенефициера, следва да се предоставя при условия, които осигуряват на държава членка

- разумен дял от бъдещите печалби в стойността на бенефициера, с оглед на размера на влетия от държавата собствен капитал в сравнение с останалите активи на предприятието, след като загубите са били осчетоводени.
- 207 В това отношение следва най-напред да се констатира, че в обжалваното решение Комисията не е проверила дали разглежданата мярка отговаря на изискванията, предвидени в точка 67 от Насоките за О и П. Всъщност нищо в обжалваното решение не навежда на мисълта, че тя е проверила дали разглежданата мярка е била предоставена при условия, които ще осигурят на Федерална република Германия разумен дял от бъдещите печалби в стойността на Condor.
- 208 Ето защо трябва да се провери дали, както поддържа Комисията, тя е можела, без да изпитва съмнения, да приеме, че разглежданата мярка не попада в приложното поле на точка 67 от Насоките за О и П, поради което в обжалваното решение не е била длъжна да проверява дали посочената мярка съответства на предвиденото в тази точка изискване.
- 209 В това отношение трябва да се припомни, че тълкуването на разпоредба от правото на Съюза изисква да се вземат предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ и целите и предназначението на акта, от който тя е част (вж. решение от 22 юни 2023 г., Pankki S, C-579/21, EU:C:2023:501, т. 38 и цитираната съдебна практика).
- 210 В този смисъл, първо, що се отнася до буквалното тълкуване на точка 67 от Насоките за О и П, следва да се подчертае, че съгласно нейния текст изискването да се предвидят условия, които осигуряват на държавата разумен дял от бъдещите печалби в стойността на бенефициера, се прилага за „всяка държавна помощ, която подобрява позицията на собствения капитал на бенефициера“.
- 211 В точка 65 от Насоките за О и П са дадени три примера за държавни помощи „под форма, която [подобрява позицията на собствения капитал на бенефициера]“, а именно безвъзмездни средства, вливания на капитал и отписване на дългове.
- 212 В настоящия случай разглежданата мярка е под формата по-специално на частично отписване на дългове, поради което трябва да се квалифицира като „държавна помощ, която подобрява позицията на собствения капитал на бенефициера“ по смисъла на точка 67 от Насоките за О и П.
- 213 Така текстът на уводната част на точка 67 във връзка с точка 65 от Насоките за О и П предполага, че разглежданата мярка попада в приложното поле на точка 67 от Насоките за О и П.
- 214 Ето защо застъпването от Комисията тълкуване, че точка 67 от Насоките за О и П се прилага само за вливания на капитал и единствено когато съответната държава притежава дялово участие в капитала на бенефициера, е в разрез с текста на уводната част на посочената точка, разгледана във връзка с точка 65 от Насоките за О и П, от която личи, че предвиденото в точка 67 изискване се прилага както за вливания на капитал, така и за отписване на дългове, и следователно, както когато държавата притежава участие в капитала на бенефициера, така и когато тя е негов кредитор.

- 215 Също така е вярно обаче, както отбелязва Комисията, че частта от изречението „с оглед на размера на [влетия от държавата собствен] капитал в сравнение с останалите активи на предприятието, след като загубите са били осчетоводени“, съдържаща се в точка 67 in fine от Насоките за О и П, се отнася само до хипотезата на вливане на капитал.
- 216 Така изглежда, че в текста на точка 67 от Насоките за О и П е налице известна непоследователност, доколкото, от една страна, в уводната ѝ част се посочва, че тя следва да се прилага за „всяка държавна помощ, която подобрява позицията на собствения капитал на бенефициера“ а именно безвъзмездни средства, вливания на капитал и отписване на дългове, докато, от друга страна, в последната ѝ част се говори за „[влетия от държавата собствен] капитал“.
- 217 В това отношение следва все пак да се отбележи, че последната част от изречението е непосредствено след изискването да се осигури на държавата „разумен дял“ от бъдещите печалби в стойността на бенефициера. Така тя може да се разбира като индикация за това какво би представлявал в количествено отношение „разумният дял“, който трябва да се определи въз основа на съотношението между внесената от държавата сума и останалите активи на бенефициера, след като загубите са били осчетоводени. По този начин това тълкуване би позволило съгласуване на уводната и заключителна част на точка 67 от Насоките за О и П.
- 218 Във всеки случай следва да се приеме, че непоследователността в текста на точка 67 от Насоките за О и П, посочена в точка 215 по-горе, за която впрочем е отговорна Комисията като техен автор, е трябвало да породи у нея съмнения по въпроса дали разглежданата мярка попада в приложното поле на точка 67 от Насоките за О и П и да я накара да разгледа по-задълбочено тази разпоредба в светлината на контекста, в който се вписва, и на целите, които преследва, което Комисията не е направила.
- 219 Всъщност, когато текстът на разпоредба от правото на Съюза създава затруднения при тълкуването, тя следва да се разгледа в светлината на целите на акта, от който тя е част, и ако са възможни различни нейни тълкувания, да се предпочете онова, което може да запази полезното ѝ действие (вж. в този смисъл решения от 24 февруари 2000 г., Комисия/Франция, C-434/97, EU:C:2000:98, т. 21 и цитираната съдебна практика, и от 4 октомври 2001 г., Италия/Комисия, C-403/99, EU:C:2001:507, т. 28).
- 220 Така, второ, що се отнася до нейното контекстуално тълкуване, следва да се приеме, че точка 67 от Насоките за О и П е част от раздел 3.5.2.2 от тези насоки, озаглавен „Споделяне на тежестта“. Този раздел е въведен с точка 65, която, както бе припомнено в точка 204 по-горе, се отнася без никакви разграничения до безвъзмездните средства, вливането на капитал или отписването на дългове като форми на държавна помощ, които подобряват позицията на собствения капитал на бенефициера.
- 221 Също така нищо в текста на точка 66 от Насоките за О и П — която е част от същия раздел от посочените насоки и съгласно която по същество държавната намеса следва да се осъществява само след като загубите са били напълно отчетени и приписани на съществуващите акционери и притежатели на подчинени дългове — не подсказва, че това правило следва да се прилага само за определени форми на държавна помощ, като се изключват други. Напротив, общото посочване на държавна намеса („държавната намеса следва да се осъществява само“) и липсата на каквото и да било друго уточнение в обратен смисъл показват, че точка 66 се прилага независимо от формата на тази намеса.

- 222 Така, доколкото се отнася до „всяка държавна помощ, която подобрява позицията на собствения капитал на бенефициера“, уводната част на точка 67 от Насоките за О и П е в съответствие с приложното поле на точки 65 и 66 от посочените насоки.
- 223 Освен това следва да се отбележи, че изискването, предвидено в точка 67 от Насоките за О и П, допълва предвидените в точки 65 и 66 от Насоките за О и П, както личи от уточнението, че „[a]декватно споделяне на тежестта ще означава [и]“. Също толкова важно е да се отбележи, че държавите членки и Комисията не разполагат със свобода на преценка, що се отнася до тяхното задължение да изпълнят изискването, предвидено в точка 67 от Насоките за О и П, тъй като в посочената точка се предвижда, че „всяка“ държавна помощ, която подобрява позицията на собствения капитал на бенефициера „следва“ да се предоставя при условия, които осигуряват на държава членка разумен дял от бъдещите печалби в стойността на бенефициера. Това тълкуване се потвърждава от точка 68 от Насоките за О и П, която предвижда изключения от пълното прилагане на изискванията, предвидени в точка 66 от Насоките, но не и от изискването по точка 67. Следователно фактът, че в даден случай са изпълнени изискванията, предвидени в точки 65 и 66 от Насоките за О и П, не освобождава държавите членки и Комисията от задължението да се уверят, че е изпълнено и изискването, предвидено в точка 67 посочените насоки.
- 224 От това следва, че точки 66 и 67 от Насоките за О и П предвиждат две самостоятелни изисквания, чието съдържание и прилагане във времето се различават. От една страна, изискването по точка 66 се отнася до покриването на загубите на бенефициера от съществуващите акционери и притежатели на подчинени дългове, което трябва да се осъществи преди държавната намеса. От друга страна, точка 67 се отнася до бъдещо положение, а именно до бъдещите печалби в стойността на бенефициера, и предвижда, че при такава перспектива държавата трябва да получи разумен дял от тези печалби.
- 225 Нищо обаче не сочи, че точки 65, 66 и 67 от Насоките за О и П трябва да имат различаващо се помежду им приложно поле в зависимост от формата на държавната подкрепа, при условие че тя подобрява позицията на собствения капитал на бенефициера. По-конкретно логиката на изискванията, предвидени в точки 66 и 67 от Насоките за О и П, и техният кумулативен характер навеждат на мисълта, че те, както и точка 65 от посочените насоки, следва да се прилагат за всяка държавна помощ, която има за цел такова подобрене. Възщност задължението за покриване на загубите преди намесата на държавата и изискването да ѝ се осигури разумен дял от бъдещите печалби в стойността на бенефициера се подсилват и взаимно се допълват, доколкото управлението на загубите на бенефициера и подкрепата от държавата са необходимо условие, за да се гарантира впоследствие връщане към жизнеспособност, а оттам и неговата рентабилност. Така не изглежда да има основателна причина някои форми на помощ да бъдат изключени от обхвата на задължението, предвидено в точка 67 от Насоките за О и П.
- 226 Трето, що се отнася до телеологичното тълкуване на точка 67 от Насоките за О и П, по-специално от точки 9, 11, 65, 87 и 90 от тях следва, че разпоредбите относно адекватното споделяне на тежестта имат за цел по-специално да предотвратят моралния риск. Така, както бе посочено в точка 204 по-горе, съгласно точка 65 от тези насоки, когато държавна помощ се предоставя под форма, която подобрява позицията на собствения капитал на бенефициера, например когато държавата предоставя безвъзмездни средства, влива капитал или отписва дълг, това може да осигури на акционерите или подчинените кредитори защита срещу последствията от техния избор да инвестират в бенефициера. Това може да породи морален риск и да урони пазарната дисциплина.

- 227 Комисията обаче не представя никакво доказателство, че моралният риск съществува само когато държава членка влива капитали в бенефициера, но не и когато отписва негов дълг или когато му отпуска безвъзмездни средства. В действителност нито един пасаж от Насоките за О и П не позволява да се направи такъв извод. Напротив, съгласно точка 65 от Насоките за О и П такъв риск съществува за всяка държавна помощ, предоставяна под форма, която подобрява позицията на собствения капитал на бенефициера, като например безвъзмездни средства, вливане на капитал или отписване на дълг.
- 228 Освен това следва да се припомни, както е видно по-специално от точка 9 от Насоките за О и П, че моралният риск се състои в това, че предприятия, които очакват, че вероятно ще бъдат подпомогнати или реструктурирани, когато са в затруднено положение, могат да предприемат прекалено рисковани и неустойчиви бизнес стратегии. Както изискването по точка 66 от Насоките за О и П относно покриването на загубите на бенефициера от неговите съществуващи акционери и подчинени кредитори, така и изискването по точка 67 от посочените насоки, което се отнася до задължението на държавата да се осигури дял от бъдещите печалби на бенефициера, обаче допринасят за намаляване на стимулите на дадено предприятие да поема прекомерни рискове, за да реализира повече печалби.
- 229 Следователно целта, залегнала в основата на точка 67 от Насоките за О и П, не може да бъде постигната напълно, ако от приложното ѝ поле трябва да бъдат изключени някои видове мерки за помощ, като например отписването на дълг, при положение че тези мерки подобряват позицията на собствения капитал на бенефициера и пораждат същия морален риск като риска, произтичащ от вливането на капитал.
- 230 Освен това следва да се отбележи, че както в Насоките за О и П, така и в Съобщение СОМ(2012) 209 final на Комисията от 8 май 2012 г. относно модернизирането на държавната помощ на Съюза, към което препращат посочените насоки, се подчертава значението на принципа на ефективност или ефикасност на публичните разходи. Освен това в посоченото съобщение се набляга на значението на правилното използване на публичните ресурси, по-доброто използване на парите на данъкоплатците и на бюджетната консолидация, както и на необходимостта да се избегне разхищаването на публични ресурси. Осигуряването на държава, която — независимо дали чрез безвъзмездни средства, вливания на капитал или отписване на дългове — отпуска помощ за реструктуриране, на разумен дял от бъдещите печалби в стойността на бенефициера, е в съответствие с тези цели.
- 231 Освен това, противно на поддържаното от Комисията в съдебното заседание, не е правилно да се твърди, че дадена държава може да получи „разумен дял от бъдещите печалби в стойността на бенефициера“, както предвижда точка 67 от Насоките за О и П, само когато има дялово участие в него. Всъщност, както с основание отбелязва жалбоподателят, дори когато държавата не участва в капитала на бенефициера и следователно е само негов кредитор, тя все пак би могла да извлече полза от бъдещите печалби в стойността или от бъдещите приходи на бенефициера — реализирани поне отчасти благодарение на помощта — като предвиди, например в случай на частично отписване на дългове, като това в настоящия случай, променлив лихвен процент върху неотписаната част от вземането си, който нараства постепенно с увеличаването на стойността или приходите на бенефициера. Друг механизъм, чрез който държава, която е отписала част от вземанията си към даден бенефициер, би могла да участва в бъдещите му печалби в стойността или бъдещите му приходи, е например негово обещание да погаси всички или част от отписаните дългове в случай на връщане към по-добро финансово състояние.

- 232 Накрая, следва да се отхвърли доводът на Condor, че бъдещото погасяване на останалата част от дълговете, произтичащи от заемите във връзка с COVID-19 от 2020 г., може да се счита за гарантиране на държавата на „разумен дял от бъдещите печалби в стойността“ на Condor по смисъла на точка 67 от Насоките за О и П. Всъщност, от една страна, е достатъчно да се приеме, че нищо в обжалваното решение не показва, че Комисията е счела, че само евентуалното погасяване на неотписаната част от дълговете би осигурило на държавата „разумен дял от бъдещите печалби в стойността“ на Condor по смисъла на точка 67 от Насоките за О и П. Съгласно постоянната съдебна практика обаче мотивите на обжалваното решение не могат да бъдат допълвани в хода на производството (вж. в този смисъл решение от 15 декември 2021 г., Oltchim/Комисия, T-565/19, EU:T:2021:904, т. 275 и цитираната съдебна практика). От друга страна, и при всички случаи, доводът на Condor не би могъл да се приеме, тъй като рискува да обезсмисли изискването, предвидено в точка 67 от Насоките за О и П. Всъщност поради самото си естество частичното отписване на дълговете предполага погасяване на неотписаната им част. Така този довод фактически води до изключване на частичното отписване на дълговете от приложното поле на точка 67 от Насоките за О и П, което обаче би противоречало на буквалното, контекстуалното и телеологичното тълкуване на тази точка.
- 233 От това следва, че с оглед на буквалното, контекстуалното и телеологичното тълкуване на точка 67 от Насоките за О и П Комисията не е можела, без да изпитва съмнения, да заключи, че разглежданата мярка не попада в приложното поле на посочената точка и да не провери дали въпросната мярка съответства на предвидените в нея изисквания.
- 234 Ето защо следва да се заключи, че жалбоподателят е доказал надлежно, че Комисията е трябвало да има съмнения по въпроса дали разглежданата мярка отговаря на изискването по точка 67 от Насоките за О и П.

[...]

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав)

реши:

- 1) **Отменя Решение C(2021) 5729 final на Комисията от 26 юли 2021 година относно държавна помощ SA.63203 (2021/N) — Германия — Помощ за реструктуриране в полза на Condor.**
- 2) **Европейската комисия понася направените от нея съдебни разноски, както и тези на Ryanair DAC.**
- 3) **Федерална република Германия и Condor Flugdienst GmbH понасят направените от тях съдебни разноски.**

Корнезов

De Baere

Kecsmár

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 8 май 2024 година.

Подписи