



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (osmého senátu)

8. května 2024*

„Státní podpory – Německý trh letecké dopravy – Podpora na restrukturalizaci, kterou Německo poskytlo letecké společnosti – Změna podmínek úvěrů poskytnutých Německem a částečné odepsání dluhů – Rozhodnutí nevznášet námitky – Žaloba na neplatnost – Aktivní legitimace – Přípustnost – Ochrana procesních práv – Závažné obtíže – Článek 107 odst. 3 písm. c) SFEU – Bod 67 pokynů pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci nefinančních podniků v obtížích – Sdílení nákladů“

Ve věci T-28/22,

Ryanair DAC, se sídlem ve Swordsu (Irsko), zástupci: E. Vahida, S. Rating a I.-G. Metaxas-Maranghidis, advokáti,

žalobkyně,

proti

Evropské komisi, zástupci: I. Barcew, V. Bottka a J. Ringborg, jako zmocněnci,

žalované,

podporované:

Spolkovou republikou Německo, zástupci: J. Möller, P.-L. Krüger a J. Buhl, jako zmocněnci,

a

Condor Flugdienst GmbH, se sídlem v Neu-Isenburgu (Německo), zástupci: A. Rosenfeld, S. Lünenbürger, A. Birnstiel a S. Blazek, advokáti,

vedlejší účastnice řízení,

TRIBUNÁL (osmý senát),

ve složení: A. Kornezov (zpravodaj), předseda, G. De Baere a K. Kecsmár, soudci,

za soudní kancelář: S. Spyropoulos, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

* Jednací jazyk: angličtina.

po jednání konaném dne 22. září 2023,

vydává tento

Rozsudek¹

- 1 Žalobou na základě článku 263 SFEU se žalobkyně, Ryanair DAC, domáhá zrušení rozhodnutí Komise C(2021) 5729 final ze dne 26. července 2021 o státní podpoře SA.63203 (2021/N) – Německo – Podpora na restrukturalizaci společnosti Condor (dále jen „napadené rozhodnutí“).

Skutečnosti předcházející sporu

[*omissis*]

- 10 Konečně, napadeným rozhodnutím Komise na základě čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU a pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci schválila opatření podpory, které mělo podpořit restrukturalizaci a pokračování činností společnosti Condor (dále jen „dotčené opatření“). Toto opatření se skládá ze dvou částí. První část spočívá ve změně podmínek úvěrů poskytnutých v souvislosti s covidem-19 z roku 2020 a v částečném odepsání dluhů vyplývajících z těchto úvěrů ve výši 90 milionů eur. Druhá část spočívá v odepsání dluhu ve výši 20,2 milionu eur, která odpovídá úrokům, které měla společnost Condor splatit na základě pozměněného rozhodnutí o podpoře v souvislosti s covidem-19 z roku 2020.

Návrhová žádání účastnic řízení

- 11 Žalobkyně navrhuje, aby Tribunál:
 - zrušil napadené rozhodnutí;
 - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 12 Komise navrhuje, aby Tribunál:
 - zamítl žalobu;
 - uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.
- 13 Spolková republika Německo a Condor navrhují, aby Tribunál žalobu zamítl a uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

[*omissis*]

¹ – Jsou uvedeny pouze body tohoto rozsudku, jejichž zveřejnění Tribunál považuje za účelné.

K věci samé

[omissis]

K šesté indicii vycházející z toho, že Komise neprokázala přiměřenost dotčeného opatření

[omissis]

- 202 Žalobkyně zadruhé tvrdí, že Komise porušila bod 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci tím, že se v napadeném rozhodnutí nezabývala otázkou, zda dotčené opatření stanoví podmínky, které státu zajistí přiměřený podíl na budoucích kapitálových ziscích společnosti Condor. Uvádí, že Komise měla toto zkoumat, jelikož dotčené opatření posílilo kapitálové postavení společnosti Condor ve smyslu uvedeného bodu.
- 203 Komise v podstatě tvrdí, že v napadeném rozhodnutí není povinna zkoumat, zda má Spolková republika Německo přiměřený podíl na budoucích kapitálových ziscích společnosti Condor ve smyslu bodu 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci, jelikož podle ní se tento požadavek uplatní pouze, pokud sporné opatření představuje kapitálovou injekci a dotčený členský stát vlastní podíl na kapitálu příjemce, čemuž tak v projednávané věci není.
- 204 Z bodu 65 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci vyplývá, že pokud je státní podpora poskytnuta způsobem, který posiluje kapitálové postavení příjemce, např. pokud stát poskytuje granty, kapitálové injekce či odepisuje dluh, mohou tím být akcionáři a podřízení věřitelé chráněni před důsledky své volby investovat do podniku, který je příjemcem podpory, čímž může vzniknout morální hazard a dojít k oslabení tržní disciplíny. Proto by podpora na pokrytí ztrát měla být poskytována pouze za podmínek, které vyžadují, aby stávající investoři sdíleli náklady rovnocenně.
- 205 Podle bodu 66 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci bude rovnoměrné sdílení nákladů zpravidla znamenat, že stávající akcionáři a v případě potřeby též podřízení věřitelé musí převzít ztráty v plném rozsahu. Podřízení věřitelé by měli k pokrytí ztrát přispět buď konverzí na vlastní kapitál, nebo odpisem jistiny příslušných nástrojů. Stát by měl proto zasahovat teprve tehdy, když ztráty byly v plném rozsahu zaúčtovány a rozděleny mezi stávající akcionáře a držitele podřízeného dluhu.
- 206 Podle bodu 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci znamená rovnoměrné sdílení nákladů rovněž to, že jakákoli státní podpora, která posiluje kapitálové postavení příjemce, by měla být poskytnuta za podmínek, které státu zajistí přiměřený podíl na budoucích kapitálových ziscích příjemce, odpovídající objemu vlastního kapitálu vloženého státem v poměru k ostatnímu vlastnímu kapitálu společnosti po započtení ztrát.
- 207 V tomto ohledu je třeba nejprve konstatovat, že v napadeném rozhodnutí Komise nezkoumala, zda je dotčené opatření v souladu s požadavky stanovenými v bodě 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci. Žádná skutečnost v napadeném rozhodnutí totiž nenaznačuje, že se Komise zabývala otázkou, zda dotčené opatření bylo poskytnuto podle podmínek, které zajistily Spolkové republice Německo přiměřený podíl na budoucích kapitálových ziscích společnosti Condor.

- 208 Je tedy třeba přezkoumat, zda Komise mohla mít, jak tvrdí, bez pochybností za to, že dotčené opatření nespadá do působnosti bodu 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci, takže nemusela v napadeném rozhodnutí zkoumat, zda je uvedené opatření v souladu s požadavkem stanoveným v uvedeném bodě.
- 209 V tomto ohledu je třeba připomenout, že výklad ustanovení unijního práva vyžaduje, aby bylo zohledněno nejen znění takového ustanovení, ale i kontext, do něhož je zasazeno, jakož i cíle a účel, které sleduje akt, jehož je součástí (viz rozsudek ze dne 22. června 2023, Pankki S, C-579/21, EU:C:2023:501, bod 38 a citovaná judikatura).
- 210 V tomto ohledu, pokud jde zaprvé o doslovný výklad bodu 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci, je třeba zdůraznit, že podle znění uvedeného bodu se požadavek stanovit podmínky, které zajistí státu přiměřený podíl na budoucích kapitálových ziscích příjemce, použije na „jakoukoli státní podporu, která posiluje kapitálové postavení příjemce“.
- 211 Bod 65 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci uvádí tři příklady státní podpory poskytnuté „způsobem, který posiluje kapitálové postavení příjemce“, a to granty, kapitálové injekce a odepsání dluhů.
- 212 V projednávaném případě má dotčené opatření formu zejména částečného odepsání dluhů, takže musí být kvalifikováno jako „státní podpora, která posiluje kapitálové postavení příjemce“ ve smyslu bodu 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci.
- 213 Znění úvodní části bodu 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci ve spojení se zněním bodu 65 těchto pokynů naznačuje, že dotčené opatření spadá do působnosti bodu 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci.
- 214 Z toho vyplývá, že výklad zastávaný Komisí, podle kterého se bod 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci vztahuje pouze na kapitálové injekce, a pouze pokud má dotýčný stát podíl na kapitálu příjemce, je v rozporu se zněním úvodní části uvedeného bodu ve spojení s bodem 65 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci, z něhož vyplývá, že požadavek stanovený v bodě 67 se má vztahovat jak na kapitálové injekce, tak na odepsání dluhů, a tedy jak v případě, kdy stát vlastní podíl na kapitálu příjemce, tak v případě, že je věřitelem.
- 215 Je však rovněž pravda, jak uvádí Komise, že část věty „odpovídající objemu vlastního kapitálu vloženého státem v poměru k ostatnímu vlastnímu kapitálu společnosti po započtení ztrát“, uvedená v bodě 67 *in fine* pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci, se týká pouze případu kapitálové injekce.
- 216 Zdá se tudíž, že ve znění bodu 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci existuje určitá nesoudržnost, jelikož jeho úvodní část uvádí, že se má použít na „jakoukoli státní podporu, která posiluje kapitálové postavení příjemce“, tj. granty, kapitálové injekce a odepsání dluhů, zatímco jeho závěrečná část se týká „vlastního kapitálu vloženého státem“.
- 217 V tomto ohledu je však třeba poznamenat, že tato poslední část věty bezprostředně následuje po požadavku zajistit státu „přiměřený podíl“ na budoucích kapitálových ziscích příjemce. Lze ji tedy chápat jako vodítko k tomu, co by z kvantitativního hlediska představovalo „přiměřený podíl“, což je třeba určit na základě poměru, který představuje částka zaplacená státem ve vztahu

k objemu vlastního kapitálu příjemce, který zbývá po zohlednění ztrát. Tento výklad by umožnil uvést do souladu úvodní a závěrečnou část bodu 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci.

- 218 V každém případě je třeba konstatovat, že nesoudržnost ve znění bodu 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci, uvedená v bodě 215 výše, která je ostatně přičitatelná Komisi, autorce uvedených pokynů, měla u Komise vyvolat pochybnosti o tom, zda dotčené opatření spadá do působnosti bodu 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci, a vést ji k tomu, aby toto ustanovení důkladněji analyzovala s ohledem na jeho kontext a cíle, které sledovalo, což neučinila.
- 219 Pokud znění ustanovení unijního práva vyvolává výkladové obtíže, je třeba toto ustanovení zkoumat ve světle cílů aktu, jehož je součástí, a pokud toto ustanovení může být vykládáno několika způsoby, upřednostnit takový výklad, který zajistí jeho užitečný účinek (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. února 2000, Komise v. Francie, C-434/97, EU:C:2000:98, bod 21 a citovaná judikatura, a ze dne 4. října 2001, Itálie v. Komise, C-403/99, EU:C:2001:507, bod 28).
- 220 Zadruhé, pokud jde o kontextuální výklad bodu 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci, je třeba konstatovat, že tento bod je součástí oddílu 3.5.2.2 těchto pokynů, nazvaného „Sdílení nákladů“. Tento oddíl začíná bodem 65, který, jak bylo připomenuto v bodě 204 výše, se týká bez rozdílu grantů, kapitálových injekcí a odepsání dluhů jakožto forem státní podpory, které posilují kapitálové postavení příjemce.
- 221 Stejně tak žádná skutečnost ve znění bodu 66 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci, který je součástí téhož oddílu uvedených pokynů a podle kterého by měl stát v podstatě zasahovat teprve tehdy, když ztráty byly v plném rozsahu zaúčtovány a rozděleny mezi stávající akcionáře a držitele podřízeného dluhu, nenaznačuje, že se toto pravidlo má použít pouze na některé formy státní podpory s vyloučením ostatních forem. Naopak obecný odkaz na státní zásah („stát by měl proto zasahovat teprve tehdy, když“) a neexistence jakéhokoliv jiného upřesnění v opačném smyslu naznačují, že bod 66 se použije bez ohledu na formu tohoto zásahu.
- 222 Úvodní část bodu 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci se tedy v rozsahu, v němž se týká „jakékoli státní podpory, která posiluje kapitálové postavení příjemce“, shoduje s působností bodů 65 a 66 uvedených pokynů.
- 223 Kromě toho je třeba poznamenat, že požadavek stanovený v bodě 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci doplňuje požadavky stanovené v bodech 65 a 66 uvedených pokynů, což dokládá upřesnění, že „[r]ovnoměrné sdílení nákladů bude rovněž znamenat“. Stejně tak je důležité uvést, že členské státy a Komise nemají žádný prostor pro uvážení, pokud jde o povinnost splnit požadavek stanovený v bodě 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci, jelikož uvedený bod stanoví, že „jakákoli“ státní podpora, která posiluje kapitálové postavení příjemce, „by měla“ být udělena za podmínek, které státu zajistí přiměřený podíl na budoucích kapitálových ziscích příjemce. Tento výklad je potvrzen bodem 68 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci, který stanoví odchylky od úplného splnění požadavků stanovených v bodě 66 těchto pokynů, avšak nikoli od požadavků stanovených v bodě 67. Skutečnost, že v daném případě jsou požadavky stanovené v bodech 65 a 66 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci splněny, nezbavuje členské státy a Komisi povinnosti se ujistit, že je rovněž splněn požadavek v bodě 67 uvedených pokynů.

- 224 Z toho vyplývá, že body 66 a 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci stanoví dva samostatné požadavky, jejichž obsah a časová působnost se liší. Na jedné straně se požadavek uvedený v bodě 66 týká absorpce ztrát příjemce ze strany akcionářů a držitelů stávajícího podřízeného dluhu, která musí být provedena před zásahem státu. Na druhé straně se bod 67 týká budoucí situace, a to budoucích kapitálových zisků příjemce, a stanoví, že z takového hlediska musí stát získat přiměřený podíl na tomto zisku.
- 225 Nic však nenasvědčuje tomu, že body 65, 66 a 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci musí mít různý rozsah působnosti v závislosti na formě státní podpory, pokud posiluje kapitálové postavení příjemce. Zejména systematika požadavků stanovených v bodech 66 a 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci a jejich kumulativní povaha nasvědčují tomu, že se tyto požadavky stejně jako bod 65 uvedených pokynů mají použít na každou státní podporu, jejímž cílem je takové posílení. Povinnost absorbovat ztráty před zásahem státu a požadavek, aby stát obdržel přiměřený podíl na budoucích kapitálových ziscích příjemce, se totiž vzájemně posilují a doplňují, jelikož řízení ztrát příjemce a státní podpora jsou nezbytnou podmínkou pro pozdější obnovení životaschopnosti příjemce podpory a tím jeho ziskovosti. Žádný legitimní důvod tedy pravděpodobně nemůže odůvodnit vyloučení některých forem podpory z působnosti povinnosti stanovené v bodě 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci.
- 226 Zatřetí, pokud jde o teleologický výklad bodu 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci, zejména z jejich bodů 9, 11, 65, 87 a 90 vyplývá, že cílem ustanovení o spravedlivém sdílení nákladů je zejména zabránit morálnímu hazardu. Jak bylo uvedeno v bodě 204 výše, pokud má státní podpora podle bodu 65 těchto pokynů formu, která posiluje kapitálové postavení příjemce, například pokud stát poskytuje granty, kapitálové injekce či odepisuje dluh, mohou tím být akcionáři a podřízení věřitelé chráněni před důsledky své volby investovat do podniku, který je příjemcem podpory. Tím může vzniknout morální hazard a dojít k oslabení tržní disciplíny.
- 227 Komise však nepředložila žádný důkaz, který by mohl prokázat, že riziko morálního hazardu existuje pouze tehdy, když členský stát poskytne příjemci kapitálovou injekci, ale nikoli tehdy, když odepisuje jeho dluhy nebo uvedenému příjemci poskytne grant. Ve skutečnosti žádná část pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci neumožňuje dospět k takovému závěru. Naopak podle bodu 65 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci takové riziko existuje u každé formy státní podpory, která posiluje kapitálové postavení příjemce, jako jsou granty, kapitálové injekce a odepsání dluhů.
- 228 Navíc je třeba připomenout, jak vyplývá zejména z bodu 9 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci, že riziko morálního hazardu spočívá v tom, že podniky, které očekávají, že dostanou-li se do obtíží, budou zachráněny či restrukturovány, se pouštějí do nadměru rizikových a neudržitelných obchodních strategií. Jak požadavek bodu 66 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci týkající se absorpce ztrát příjemce jeho stávajícími akcionáři a podřízenými věřiteli, tak požadavek bodu 67 uvedených pokynů týkající se povinnosti zajistit státu podíl na budoucích ziscích příjemce přitom přispívají ke snížení motivace, která by podnik mohla vést k tomu, aby podstupoval nadměrné riziko s cílem dosáhnout většího zisku.
- 229 Z toho vyplývá, že cíle, na němž je založen bod 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci, by nemohlo být zcela dosaženo, pokud by z jeho působnosti měly být vyloučeny některé druhy podpor, jako je odepsání dluhů, přestože posilují kapitálovou situaci příjemce a způsobují stejný morální hazard jako morální hazard pramenící z kapitálové injekce.

- 230 Kromě toho je třeba uvést, že jak pokyny pro podporu na záchranu a restrukturalizaci, tak sdělení Komise COM(2012) 209 final ze dne 8. května 2012 o modernizaci státní podpory, na které odkazují uvedené pokyny, zdůrazňují význam zásady efektivity nebo efektivity veřejných výdajů. Uvedené sdělení navíc zdůrazňuje význam rozumného využívání veřejných zdrojů, lepšího vynakládání peněz daňových poplatníků a konsolidace rozpočtů, jakož i potřebu zabránit plýtvání veřejnými zdroji. Pokud je státu přiznán přiměřený podíl na budoucích kapitálových ziscích příjemce v případě, kdy poskytne podporu na restrukturalizaci, ať již prostřednictvím grantu, kapitálové injekce nebo odepsání dluhů, je to v souladu s těmito cíli.
- 231 Kromě toho na rozdíl od toho, co uvedla Komise na jednání, je nesprávné tvrdit, že stát může obdržet „přiměřený podíl na budoucích kapitálových ziscích příjemce“, jak stanoví bod 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci, jen pokud v něm vlastní podíl. Jak totiž uvádí správně žalobkyně, i když stát nevlastní podíl na kapitálu příjemce, a je tedy pouze jeho věřitelem, mohl by i tak mít podíl na budoucích kapitálových ziscích příjemce, které vznikly alespoň částečně díky podpoře, např. tím, že stanoví při částečném odepsání dluhu, jak je tomu v projednávaném případě, pohyblivou úrokovou sazbu u neodepsané části jeho pohledávky, která se bude zvyšovat v závislosti na zvýšení hodnoty nebo zisku příjemce. Dalším mechanismem, kterým by se stát, který odepsal část svých pohledávek vůči příjemci, mohl podílet na jeho budoucím zhodnocení nebo ziscích, je například příslib příjemce, že splatí všechny nebo část svých odepsaných dluhů v případě zlepšení situace.
- 232 Konečně, je třeba odmítnout argument společnosti Condor, podle něhož budoucí splacení zbývajících částí dluhů vyplývajících z úvěrů v souvislosti s covidem-19 z roku 2020, lze považovat za zajištění státu „přiměřeného podílu na budoucích kapitálových ziscích“ společnosti Condor ve smyslu bodu 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci. Postačuje totiž konstatovat, že žádná skutečnost v napadeném rozhodnutí nenaznačuje, že se Komise domnívala, že by samotné případné splacení neodepsané části dluhů zajistilo státu „přiměřený podíl na budoucích kapitálových ziscích“ společnosti Condor ve smyslu bodu 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci. Podle ustálené judikatury totiž nemůže být odůvodnění napadeného rozhodnutí doplněno v průběhu řízení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. prosince 2021, Oltchim v. Komise, T-565/19, EU:T:2021:904, bod 275 a citovaná judikatura). V každém případě argument společnosti Condor nemůže obstát, jelikož by hrozilo, že požadavek stanovený v bodě 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci by byl zbaven veškerého užitečného účinku. Částečné odepsání dluhů totiž ze své podstaty znamená splacení jejich neodepsané části. Tento argument *de facto* vylučuje částečné odepsání dluhů z působnosti bodu 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci, což by však bylo v rozporu s doslovným, kontextuálním a teleologickým výkladem.
- 233 Z toho vyplývá, že s ohledem na doslovný, kontextuální a teleologický výklad bodu 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci nemohla Komise bez pochybností dospět k závěru, že dotčené opatření nespadá do působnosti uvedeného bodu, a měla zkoumat, zda je uvedené opatření v souladu s požadavky stanovenými v tomto bodě.
- 234 Je tedy třeba dospět k závěru, že žalobkyně právně dostačujícím způsobem prokázala, že Komise měla mít pochybnosti o otázce, zda dotčené opatření splňuje požadavek stanovený v bodě 67 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci.

[omissis]

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (osmý senát)

rozhodl takto:

- 1) Rozhodnutí Komise C(2021) 5729 final ze dne 26. července 2021 o státní podpoře SA.63203 (2021/N) – Německo – Podpora na restrukturalizaci společnosti Condor se zrušuje.**
- 2) Evropská komise ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené společností Ryanair DAC.**
- 3) Spolková republika Německo a Condor Flugdienst GmbH ponесou vlastní náklady řízení.**

Kornezov

De Baere

Kecsmár

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 8. května 2024.

Podpisy