



Coletânea da Jurisprudência

Processo T-216/21

**Ryanair DAC
e
Malta Air Ltd.
contra
Comissão Europeia**

Acórdão do Tribunal Geral (Oitava Secção Alargada) de 20 de dezembro de 2023

«Auxílios de Estado — Auxílio concedido pela França à Air France no contexto da pandemia de COVID-19 — Garantia de Estado para um empréstimo bancário e um empréstimo subordinado do Estado — Decisão que declara o auxílio compatível com o mercado interno — Recurso de anulação — Legitimidade processual — Prejuízo substancial para a posição de mercado do recorrente — Admissibilidade — Determinação do beneficiário do auxílio no contexto de um grupo de sociedades»

1. *Recurso de anulação — Pessoas singulares ou coletivas — Atos que lhes dizem direta e individualmente respeito — Afetação individual — Critérios — Decisão da Comissão que conclui pela compatibilidade de um auxílio com o mercado interno — Recurso interposto por uma empresa concorrente que demonstra uma afetação substancial da sua posição no mercado — Admissibilidade — Obrigação da empresa concorrente de definir com precisão o mercado em causa e de comparar a situação de todos os concorrentes presentes nesse mercado para se distinguir em relação a eles — Inexistência (Artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE)*

(cf. n.ºs 21-50)

2. *Recurso de anulação — Requisitos de admissibilidade — Interposição de um só recurso por dois recorrentes — Admissibilidade do recurso de um dos recorrentes — Necessidade de examinar a admissibilidade do recurso no que diz respeito ao segundo recorrente — Inexistência (Artigo 263.º TFUE)*

(cf. n.º 53)

3. *Auxílios concedidos pelos Estados — Proibição — Derrogações — Auxílios que podem ser considerados compatíveis com o mercado interno — Poder de apreciação da Comissão — Identificação do beneficiário do auxílio — Grupo de empresas que formam uma única unidade económica — Critérios de apreciação — Relações de capital, orgânicas, funcionais*

e económicas entre as empresas que pertencem ao referido grupo — Quadro contratual e contexto das medidas de auxílio em causa
[Artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE]

(cf. n.ºs 59-68, 81, 82, 101, 102, 111, 136, 143-149)

4. *Auxílios concedidos pelos Estados — Proibição — Derrogações — Auxílios que podem ser considerados compatíveis com o mercado interno — Poder de apreciação da Comissão — Identificação do beneficiário do auxílio — Empresa que beneficia de uma vantagem direta ou indireta — Vantagem indireta — Conceito — Distinção entre vantagem indireta e efeitos secundários inerentes a qualquer medida de auxílio*
[Artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE; Comunicação 2016/C 262/01 da Comissão, n.ºs 115 e 116]

(cf. n.ºs 152-162)

5. *Auxílios concedidos pelos Estados — Proibição — Derrogações — Auxílios que podem ser considerados compatíveis com o mercado interno — Auxílios destinados a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro — Auxílios destinados a financiar as necessidades de liquidez imediata de um grupo de companhias aéreas no contexto da pandemia de COVID-19 — Decisão da Comissão que conclui pela compatibilidade de um auxílio com o mercado interno — Erro manifesto de apreciação cometido pela Comissão na identificação dos beneficiários — Erro suscetível de ter incidência na análise da compatibilidade das medidas de auxílio com o mercado interno*
[Artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE]

(cf. n.ºs 163-167)

Resumo

Em abril de 2020, a República Francesa notificou à Comissão Europeia um projeto de auxílio a favor da companhia aérea Air France, filial da sociedade *holding* Air France-KLM. O auxílio consistia, por um lado, numa garantia de Estado de 90 % sobre um empréstimo concedido por um consórcio de bancos, no montante de 4 mil milhões de euros, e, por outro, num empréstimo acionista no montante máximo de 3 mil milhões de euros.

Posteriormente, em março de 2021, a República Francesa notificou à Comissão um projeto de auxílio a favor da Air France e da *holding* Air France-KLM, destinado à recapitalização, em 4 mil milhões de euros, destas duas sociedades, através de um aumento de capital e da conversão do empréstimo acionista acima referido num instrumento híbrido, equiparado a uma participação em capital próprio da *holding*.

Estas medidas, que se inserem no contexto de uma série de outras medidas de auxílio destinadas a apoiar as sociedades que fazem parte do grupo Air France-KLM, tinham por objetivo financiar as necessidades de liquidez imediatas da Air France e da *holding* Air France-KLM para as ajudar a ultrapassar as consequências negativas da pandemia de COVID-19.

Por Decisão de 4 de maio de 2020 (a seguir «Decisão Air France»)¹, objeto de duas correções, em dezembro de 2020 e em julho de 2021, e por Decisão de 5 de abril de 2021 (a seguir «Decisão Air France-KLM e Air France»)², a Comissão concluiu que as medidas notificadas constituíam auxílios de Estado compatíveis com o mercado interno, nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE³ e da sua Comunicação de 19 de março de 2020, intitulada «Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19»⁴.

Na Decisão Air France, a Comissão considerou que os beneficiários da medida notificada eram a Air France e as suas filiais. Assim, nem a *holding* Air France-KLM nem as suas outras filiais, incluindo a KLM e as sociedades que esta controlava, foram consideradas beneficiárias desta medida. Na Decisão Air France-KLM e Air France, a Comissão identificou tanto a Air France e as respetivas filiais como a *holding* Air France-KLM e suas filiais como sendo beneficiárias do auxílio notificado, com exceção apenas da KLM e das filiais desta última.

As companhias aéreas Ryanair e Malta Air interpuseram recursos de anulação das referidas decisões da Comissão. Foi concedido provimento a esses recursos pela Oitava Câmara Alargada do Tribunal Geral, que declara que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação na determinação dos beneficiários dos auxílios notificados e, por conseguinte, violou o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE. Neste âmbito, o Tribunal Geral dá indicações precisas quanto à determinação dos beneficiários de uma medida de auxílio no contexto de um grupo de sociedades.

Apreciação do Tribunal Geral

Como fundamento dos respetivos recursos, as recorrentes contestavam, nomeadamente, a exclusão da *holding* Air France-KLM e da KLM (Decisão Air France), por um lado, e da KLM (Decisão Air France-KLM e Air France), por outro, do perímetro dos beneficiários das medidas notificadas.

A este respeito, o Tribunal Geral recorda que, embora a Comissão disponha de um amplo poder de apreciação quando é chamada a identificar os beneficiários de uma medida de auxílio notificada, também é verdade que o juiz da União deve verificar, não só a exatidão material dos elementos de prova invocados, a sua fiabilidade e coerência, mas também fiscalizar se esses elementos constituem a totalidade dos dados pertinentes a tomar em consideração e se são suscetíveis de sustentar as conclusões que deles se retiram.

¹ Decisão C(2020) 2983 final da Comissão, de 4 de maio de 2020, relativa ao auxílio de Estado SA.57082 (2020/N) — França - COVID 19 - Quadro temporário [artigo 107.º, n.º 3, alínea b)] - Garantia e empréstimo acionista em benefício da Air France, conforme corrigida pelas Decisões C(2020) 9384 final, de 17 de dezembro de 2020, e C(2021) 5701 final, de 26 de julho de 2021.

² Decisão C(2021) 2488 final da Comissão, de 5 de abril de 2021, relativa ao auxílio de Estado SA.59913 — França - COVID 19 - Recapitalização da Air France e da Air France-KLM e Decisão C(2020) 2983 final da Comissão, de 4 de maio de 2020, relativa ao auxílio de Estado SA.57082 (2020/N) — França - COVID 19 - Quadro temporário [artigo 107.º, n.º 3, alínea b)] — Garantia e empréstimo acionista em benefício da Air France, conforme corrigida pelas Decisões C(2020) 9384 final, de 17 de dezembro de 2020, e C(2021) 5701 final, de 26 de julho de 2021 (a seguir «decisões impugnadas»).

³ Nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, os auxílios destinados a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro podem, sob certas condições, ser considerados compatíveis com o mercado interno.

⁴ Comunicação da Comissão, de 20 de março de 2020, sobre o Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19» (JO 2020, C 91 I, p. 1), alterada em 4 de abril de 2020 (JO 2020, C 112 I, p. 1), em 13 de maio de 2020 (JO 2020, C 164, p. 3) e em 29 de junho de 2020 (JO 2020, C 218, p. 3) (a seguir «Quadro Temporário»).

Resulta, além disso, da jurisprudência e da Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal⁵ que várias entidades jurídicas distintas formam uma única unidade económica para efeitos da aplicação das regras em matéria de auxílios de Estado. Entre os elementos tidos em conta para determinar a existência dessa unidade económica figuram, nomeadamente, as relações de capital, orgânicas, funcionais e económicas entre as entidades em causa, os contratos que preveem a concessão do auxílio notificado e o contexto em que este se insere.

À luz destas precisões, o Tribunal Geral começa por salientar que as relações de capital e orgânicas dentro do Grupo Air France-KLM, conforme descritas nas decisões impugnadas, se destinam a demonstrar que as entidades jurídicas distintas no interior do referido grupo formam uma única unidade económica para efeitos da aplicação das regras em matéria de auxílios de Estado. A este respeito, o Tribunal Geral sublinha que resulta das declarações da Comissão que a *holding* Air France-KLM exerce efetivamente um controlo sobre a Air France e a KLM ao participar, direta ou indiretamente, na sua gestão e, assim, na atividade económica por elas exercida. Além disso, segundo as referidas declarações, existe, ao nível do Grupo Air France-KLM, um processo de tomada de decisão centralizado e uma certa coordenação, assegurados através de órgãos mistos que reúnem representantes de alto nível da *holding* Air France-KLM, da Air France e da KLM, pelo menos no que respeita à tomada de determinadas decisões importantes.

A conclusão da Comissão, segundo a qual a *holding* Air France-KLM, a Air France e a KLM não formam uma única unidade económica para efeitos da identificação dos beneficiários das medidas de auxílio notificadas, é, além disso, infirmada pelas relações funcionais e económicas que existem entre essas entidades. Com efeito, a descrição das referidas relações nas decisões impugnadas, bem como os diferentes exemplos invocados a este respeito pela Ryanair e pela Malta Air, dão conta de uma certa integração e cooperação funcionais, comerciais e financeiras entre as referidas entidades.

Em seguida, o Tribunal Geral salienta que, contrariamente à argumentação da Comissão, o quadro contratual com base no qual são concedidas as medidas notificadas e os compromissos assumidos pela República Francesa no contexto da Decisão Air France-KLM e Air France não se opõem à qualificação da *holding* Air France-KLM, da Air France e da KLM como uma unidade económica. Neste ponto, o Tribunal Geral esclarece que nem as cláusulas contratuais referidas pela Comissão nem os compromissos assumidos pela República Francesa permitem restringir o círculo de beneficiários das medidas notificadas à Air France, respetivamente, à *holding* Air France-KLM e à Air France. No que se refere à Decisão Air France-KLM e Air France, o Tribunal Geral sublinha, por outro lado, que a melhoria da posição financeira da *holding* Air France-KLM na sequência da medida notificada teria, em todo o caso, por consequência a exclusão do risco de incumprimento por parte desta e, mesmo, da sua filial KLM e das sociedades que esta última controlava.

À luz da relação cronológica e estrutural existente entre as medidas objeto das decisões impugnadas, e sublinhando que a Decisão Air France KLM e Air France foi adotada antes da adoção da segunda decisão corretiva da Decisão Air France, o Tribunal Geral declara, ainda, que a existência de cada uma dessas decisões devia ter sido tomada em consideração pela Comissão quando examinou as medidas notificadas. Assim, a Comissão continuou a não explicar a razão pela qual definiu os beneficiários das medidas de auxílio notificadas de forma diferente nas decisões impugnadas.

⁵ Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, [TFUE] (JO 2016, C 262, p. 1).

Por último, o Tribunal Geral rejeita a argumentação da Comissão segundo a qual as medidas de auxílio notificadas têm, quando muito, meros efeitos económicos secundários em relação à *holding* Air France-KLM e às suas outras filiais (Decisão Air France) e em relação à KLM e às suas filiais (Decisão Air France-KLM e Air France). Neste ponto, o Tribunal Geral recorda que os efeitos previsíveis das referidas medidas de um ponto de vista *ex ante* sugerem que a solução de financiamento prevista era suscetível de beneficiar todo o Grupo Air France-KLM, melhorando a sua posição financeira global. Ora, em conformidade com a Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal, essa solução de financiamento indica a existência, pelo menos, de uma vantagem indireta a favor do Grupo Air France-KLM, o que inclui a KLM e as filiais desta última.

Tendo em conta todos estes elementos, o Tribunal Geral conclui que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação ao excluir a *holding* Air France-KLM e as suas outras filiais, incluindo a KLM e as filiais desta última (Decisão Air France), por um lado, e a KLM e as suas filiais (Decisão Air France-KLM e Air France), por outro, do perímetro dos beneficiários das medidas de auxílio notificadas. Uma vez que esta identificação errada dos beneficiários é suscetível de ter incidência em toda a análise da compatibilidade das medidas notificadas com o mercado interno, nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE e do Quadro Temporário, o Tribunal Geral anula as decisões impugnadas.