



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a opta)

8 mai 2024*

„Ajutoare de stat – Piața germană a transportului aerian – Ajutor pentru restructurare acordat de Germania în favoarea unei companii aeriene – Modificarea condițiilor împrumuturilor acordate de Germania și ștergerea în parte a datoriilor – Decizie de a nu ridica obiecții – Acțiune în anulare – Calitate procesuală activă – Admisibilitate – Protecția drepturilor procedurale – Dificultăți serioase – Articolul 107 alineatul (3) litera (c) TFUE – Punctul 67 din Orientările privind ajutoarele de stat pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor nefinanciare aflate în dificultate – Repartizarea sarcinilor”

În cauza T-28/22,

Ryanair DAC, cu sediul în Swords (Irlanda), reprezentată de E. Vahida, S. Rating și I.-G. Metaxas-Maranghidis, avocați,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de I. Barcew, V. Bottka și J. Ringborg, în calitate de agenți,

pârâtă,

susținută de

Republica Federală Germania, reprezentată de J. Möller, P.-L. Krüger și J. Buhl, în calitate de agenți,

și de

Condor Flugdienst GmbH, cu sediul în Neu-Isenburg (Germania), reprezentată de A. Rosenfeld, S. Lünenbürger, A. Birnstiel și S. Blazek, avocați,

interveniente,

TRIBUNALUL (Camera a opta),

compus din domnul A. Kornezov (raportor), președinte, și domniile G. De Baere și K. Kecsmár, judecători,

* Limba de procedură: engleza.

grefier: doamna S. Spyropoulos, administratoare,

având în vedere faza scrisă a procedurii,

în urma ședinței din 22 septembrie 2023,

pronunță prezenta

Hotărâre¹

- 1 Prin acțiunea întemeiată pe articolul 263 TFUE, reclamanta, Ryanair DAC, solicită anularea Deciziei C(2021) 5729 final a Comisiei din 26 iulie 2021 privind ajutorul de stat SA.63203 (2021/N) – Germania – Ajutor de restructurare pentru Condor (denumită în continuare „decizia atacată”).

Istoricul litigiului

[*omissis*]

- 10 În sfârșit, prin decizia atacată, Comisia a autorizat, în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) TFUE și al Orientărilor privind ajutoarele de stat pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor nefinanciare aflate în dificultate (denumite în continuare „Orientările S&R”), o măsură de ajutor menită să susțină restructurarea și continuarea activităților Condor (denumită în continuare „măsura în cauză”), care are două componente. Prima componentă constă, pe de o parte, în modificarea condițiilor împrumuturilor COVID-19 din 2020 și, pe de altă parte, în ștergerea în parte a unui quantum de 90 milioane de euro de datorii rezultate din aceste împrumuturi. A doua componentă constă în ștergerea unei datorii în quantum de 20,2 milioane euro, corespunzătoare dobânzilor pe care Condor trebuia să le ramburseze în urma deciziei modificate privind ajutorul COVID-19 din 2020.

Concluziile părților

- 11 Reclamanta solicită Tribunalului:
 - anularea deciziei atacate;
 - obligarea Comisiei Europene la plata cheltuielilor de judecată.
- 12 Comisia solicită Tribunalului:
 - respingerea acțiunii;
 - obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.
- 13 Republica Federală Germania și Condor solicită respingerea acțiunii și obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

¹ Sunt redată numai punctele din prezenta hotărâre a căror publicare este considerată utilă de către Tribunal.

În drept

[omissis]

Cu privire la fond

[omissis]

Cu privire la al șaselea indiciu, întemeiat pe faptul că Comisia nu a stabilit proporționalitatea măsurii în cauză

[omissis]

- 202 În al doilea rând, reclamanta susține că, întrucât nu a examinat, în decizia atacată, dacă măsura în cauză prevedea modalități care asigurau statului o cotă rezonabilă din viitoarele creșteri de valoare ale Condor, Comisia nu a respectat punctul 67 din Orientările S&R. Aceasta arată că Comisia ar fi trebuit să efectueze o asemenea examinare întrucât măsura în cauză consolida poziția financiară a Condor în materie de capitaluri proprii, în sensul punctului menționat.
- 203 Comisia susține în esență că nu este obligată să examineze în decizia atacată dacă Republica Federală Germania beneficiază de o cotă rezonabilă din viitoarele creșteri de valoare ale Condor, în sensul punctului 67 din Orientările S&R, în măsura în care, în opinia sa, această cerință se aplică numai atunci când, pe de o parte, măsura în litigiu constituie o injecție de capital și, pe de altă parte, statul membru vizat deține o participație în capitalul beneficiarului, ceea ce nu este cazul în speță.
- 204 Din cuprinsul punctului 65 din Orientările S&R rezultă că, în cazul în care sprijinul de stat se acordă într-o formă care consolidează poziția beneficiarului în materie de capitaluri proprii, de exemplu atunci când statul furnizează granturi, injectează capital sau șterge datoriile, acest fapt poate avea ca efect protejarea acționarilor și a creditorilor subordonați de consecințele alegerii lor de a investi în beneficiar, ceea ce poate să genereze un hazard moral și poate să submineze disciplina pieței. Prin urmare, ajutorul pentru acoperirea pierderilor ar trebui să se acorde numai în condiții care implică o repartizare adecvată a sarcinilor între investitorii existenți.
- 205 Potrivit punctului 66 din Orientările S&R, repartizarea adecvată a sarcinilor înseamnă, în mod normal, că acționarii preexistenți și, dacă este cazul, creditorii subordonați trebuie să suporte în totalitate pierderile. Creditorii subordonați ar trebui să contribuie la absorbția pierderilor, fie prin conversia în capitaluri proprii, fie prin reducerea valorii contabile a principalului instrumentelor relevante. Prin urmare, statul nu ar trebui să intervină decât după ce pierderile au fost integral contabilizate și atribuite acționarilor existenți și titularilor de creanțe subordonate existenți.
- 206 În conformitate cu punctul 67 din Orientările S&R, repartizarea adecvată a sarcinilor înseamnă de asemenea că orice ajutor de stat care consolidează poziția beneficiarului în materie de capitaluri proprii ar trebui acordat în condiții care să asigure statului o cotă rezonabilă din viitoarele creșteri de valoare ale beneficiarului, având în vedere quantumul capitalurilor proprii investite de stat în comparație cu restul capitalurilor proprii ale întreprinderii după contabilizarea pierderilor.

- 207 În această privință, trebuie constatat de la bun început că, în decizia atacată, Comisia a omis să examineze dacă măsura în cauză era conformă cu cerințele prevăzute la punctul 67 din Orientările S&R. Astfel, niciun element din decizia atacată nu lasă să se înțeleagă că Comisia a analizat aspectul dacă măsura în cauză a fost acordată în condiții care să asigure Republicii Federale Germania o cotă rezonabilă din viitoarele creșteri de valoare ale Condor.
- 208 Prin urmare, trebuie să se examineze dacă, astfel cum susține Comisia, aceasta putea, fără a avea îndoieli, să considere că măsura în cauză nu intră în domeniul de aplicare al punctului 67 din Orientările S&R, așa încât nu era obligată să examineze în decizia atacată dacă măsura menționată este conformă cu cerința prevăzută la punctul menționat.
- 209 În această privință, trebuie amintit că interpretarea unei dispoziții a dreptului Uniunii impune să se țină seama nu numai de formularea acesteia, ci și de contextul în care se înscrie, precum și de obiectivele și de finalitatea pe care le urmărește actul din care face parte această dispoziție (a se vedea Hotărârea din 22 iunie 2023, Pankki S, C-579/21, EU:C:2023:501, punctul 38 și jurisprudența citată).
- 210 În această privință, *primo*, în ceea ce privește interpretarea literală a punctului 67 din Orientările S&R, trebuie subliniat că, potrivit modului de redactare a punctului menționat, cerința de a prevedea condiții care să asigure statului o cotă rezonabilă din viitoarele creșteri de valoare ale beneficiarului se aplică în ceea ce privește „orice ajutor de stat care consolidează poziția beneficiarului în materie de capitaluri proprii”.
- 211 Punctul 65 din Orientările S&R oferă trei exemple de ajutoare de stat care se acordă „într-o formă care consolidează poziția beneficiarului în materie de capitaluri proprii”, și anume granturile, injecțiile de capital și ștergerile de datorii.
- 212 În speță, măsura în cauză se acordă în special în forma unei ștergeri în parte a datoriilor, așa încât trebuie calificată drept „ajutor de stat care consolidează poziția beneficiarului în materie de capitaluri proprii” în sensul punctului 67 din Orientările S&R.
- 213 Astfel, textul părții introductive a punctului 67 din Orientările S&R coroborat cu cel al punctului 65 din acestea sugerează că măsura în cauză intră în domeniul de aplicare al punctului 67 din Orientările S&R.
- 214 Rezultă că interpretarea preconizată de Comisie, potrivit căreia punctul 67 din Orientările S&R se aplică numai injecțiilor de capital și numai atunci când statul vizat deține o participație în capitalul beneficiarului, contravine textului părții introductive a punctului menționat coroborat cu punctul 65 din Orientările S&R, din care reiese că cerința prevăzută la punctul 67 are vocația de a se aplica atât injecțiilor de capital, cât și ștergerilor de datorii și, prin urmare, atât în ipoteza în care statul deține o participație în capitalul beneficiarului, cât și în ipoteza în care este un creditor al acestuia.
- 215 Cu toate acestea, este la fel de adevărat, așa cum arată Comisia, că segmentul de teză „având în vedere quantumul capitalurilor proprii investite de stat în comparație cu restul capitalurilor proprii ale întreprinderii după contabilizarea pierderilor”, care figurează la punctul 67 *in fine* din Orientările S&R, nu face referire decât la ipoteza unei injecții de capital.

- 216 Astfel, pare să existe o anumită incoerență în textul punctului 67 din Orientările S&R, în măsura în care, pe de o parte, partea sa introductivă indică faptul că el are vocația de a se aplica în ceea ce privește „orice ajutor de stat care consolidează poziția beneficiarului în materie de capitaluri proprii”, și anume granturile, injecțiile de capital și ștergerile de datorii, în timp ce, pe de altă parte, partea sa finală face referire la „capitaluril[e] proprii investite de stat”.
- 217 În această privință, trebuie să se observe totuși că acest ultim segment de teză urmează imediat după cerința de a asigura statului o „cotă rezonabilă” din viitoarele creșteri de valoare ale beneficiarului. Astfel, acesta poate fi înțeles ca o indicație a ceea ce ar constitui, în termeni cantitativi, o „cotă rezonabilă”, ceea ce trebuie stabilit pe baza proporției pe care o reprezintă quantumul plătit de stat raportat la restul quantumului capitalurilor proprii ale beneficiarului după contabilizarea pierderilor. Această interpretare ar permite astfel concilierea părții introductive și a părții finale a punctului 67 din Orientările S&R.
- 218 În orice caz, trebuie să se constate că incoerența din textul punctului 67 din Orientările S&R, menționată la punctul 215 de mai sus, care este de altfel imputabilă Comisiei, autoare a orientărilor menționate, ar fi trebuit să suscite îndoieli în percepția acesteia cu privire la aspectul dacă măsura în cauză intră în domeniul de aplicare al punctului 67 din Orientările S&R și să o determine să examineze mai aprofundat această dispoziție în lumina contextului în care se înscrie și a finalităților pe care le urmărește, ceea ce a omis să facă.
- 219 Așadar, atunci când textul unei dispoziții a dreptului Uniunii prezintă dificultăți de interpretare, este necesar ca aceasta să fie examinată în lumina finalităților actului din care face parte și, în cazul în care aceasta poate primi mai multe interpretări, să se acorde prioritate celei care este de natură să îi păstreze efectul util (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 februarie 2000, Comisia/Franța, C-434/97, EU:C:2000:98, punctul 21 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 4 octombrie 2001, Italia/Comisia, C-403/99, EU:C:2001:507, punctul 28).
- 220 Astfel, *secundo*, în ceea ce privește interpretarea contextuală a punctului 67 din Orientările S&R, este necesar să se constate că acest punct face parte din secțiunea 3.5.2.2 din aceste orientări, intitulată „Repartizarea sarcinilor”. Această secțiune este introdusă de punctul 65, care, așa cum se amintește la punctul 204 de mai sus, vizează fără nicio distincție granturile, injecțiile de capital și ștergerea datoriilor ca forme de ajutor de stat care consolidează poziția beneficiarului în materie de capitaluri proprii.
- 221 De asemenea, niciun element din textul punctului 66 din Orientările S&R, care face parte din aceeași secțiune din orientările menționate și potrivit căruia în esență statul nu ar trebui să intervină decât după ce pierderile au fost integral contabilizate și atribuite acționarilor existenți și titularilor de creanțe subordonate existenți, nu sugerează că această normă are vocația de a se aplica numai anumitor forme de ajutor de stat, cu excluderea altora. Dimpotrivă, referirea în termeni generali la o intervenție a statului („statul nu ar trebui să intervină decât”) și lipsa oricărei alte precizări în sens contrar indică faptul că punctul 66 se aplică indiferent de forma pe care o ia această intervenție.
- 222 Astfel, partea introductivă a punctului 67 din Orientările S&R, în măsura în care vizează „orice ajutor de stat care consolidează poziția beneficiarului în materie de capitaluri proprii”, este în concordanță cu domeniile de aplicare ale punctelor 65 și 66 din orientările menționate.

- 223 În plus, trebuie să se observe că cerința prevăzută la punctul 67 din Orientările S&R se adaugă la cele prevăzute la punctele 65 și 66 din orientările menționate, după cum demonstrează precizarea potrivit căreia „[r]epartizarea adecvată a sarcinilor va însemna de asemenea”. Este la fel de important să se sublinieze că statele membre și Comisia nu dispun de nicio marjă de apreciere în ceea ce privește obligația lor de a îndeplini cerința prevăzută la punctul 67 din Orientările S&R, dat fiind că punctul menționat prevede că „orice” ajutor de stat care consolidează poziția beneficiarului în materie de capitaluri proprii „ar trebui” acordat în condiții care să asigure statului o cotă rezonabilă din viitoarele creșteri de valoare ale beneficiarului. Această interpretare este confirmată de punctul 68 din Orientările S&R, care prevede derogări de la aplicarea integrală a cerințelor prevăzute la punctul 66 din acestea, dar nu și de la cea care figurează la punctul 67. Astfel, faptul că, într-un anumit caz, cerințele prevăzute la punctele 65 și 66 din Orientările S&R sunt îndeplinite nu scutește statele membre și Comisia de obligația de a se asigura că cea prevăzută la punctul 67 din orientările menționate este de asemenea îndeplinită.
- 224 Rezultă că punctele 66 și 67 din Orientările S&R prevăd două cerințe autonome, al căror conținut și aplicare în timp sunt diferite. Pe de o parte, cerința de la punctul 66 privește absorbția pierderilor beneficiarului de către acționarii existenți și titularii de creanțe subordonate existenți, care trebuie pusă în aplicare înainte de intervenția statului. Pe de altă parte, punctul 67 vizează o situație viitoare, și anume cea a viitoarelor creșteri de valoare ale beneficiarului, și prevede că, dintr-o asemenea perspectivă, statul trebuie să obțină o cotă rezonabilă din aceste creșteri de valoare.
- 225 Or, nimic nu indică faptul că punctele 65, 66 și 67 din Orientările S&R trebuie să aibă domenii de aplicare diferite unele față de celelalte, în funcție de forma pe care o ia sprijinul de stat, atât timp cât acesta consolidează poziția beneficiarului în materie de capitaluri proprii. În special, economia cerințelor prevăzute la punctele 66 și 67 din Orientările S&R și caracterul lor cumulativ tind să sugereze că acestea au vocația de a se aplica, la fel ca punctul 65 din orientările menționate, în ceea ce privește orice ajutor de stat care are ca obiect o asemenea consolidare. Așadar, obligația de a absorbi pierderile înainte de intervenția statului și imperativul de a asigura acestuia o cotă rezonabilă din viitoarele creșteri de valoare ale beneficiarului se susțin și se completează reciproc, în măsura în care gestionarea pierderilor beneficiarului și sprijinul de stat reprezintă o condiție indispensabilă pentru a asigura ulterior restabilirea viabilității beneficiarului și, prin urmare, a rentabilității sale. Astfel, niciun motiv legitim nu pare să poată justifica excluderea anumitor forme de ajutor din domeniul de aplicare al obligației prevăzute la punctul 67 din Orientările S&R.
- 226 *Tertio*, în ceea ce privește interpretarea teleologică a punctului 67 din Orientările S&R, reiese în special din cuprinsul punctelor 9, 11, 65, 87 și 90 din acestea că dispozițiile privind repartizarea adecvată a sarcinilor urmăresc în special prevenirea hazardului moral. Astfel, după cum s-a arătat la punctul 204 de mai sus, potrivit punctului 65 din aceste orientări, în cazul în care sprijinul de stat se acordă într-o formă care consolidează poziția beneficiarului în materie de capitaluri proprii, de exemplu atunci când statul furnizează granturi, injectează capital sau șterge datoriile, acest fapt poate avea ca efect protejarea acționarilor și a creditorilor subordonați de consecințele alegerii lor de a investi în beneficiar. Acest fapt poate să genereze un hazard moral și poate să submineze disciplina pieței.
- 227 Or, Comisia nu prezintă niciun element susceptibil să demonstreze că riscul de hazard moral ar exista numai atunci când un stat membru injectează capital în beneficiar, dar nu și atunci când șterge datoriile acestuia sau atunci când acordă un grant beneficiarului menționat. În realitate, niciun pasaj din Orientările S&R nu permite să se deducă o asemenea concluzie. Dimpotrivă,

potrivit punctului 65 din Orientările S&R, un asemenea risc există pentru orice sprijin de stat care se acordă într-o formă care consolidează poziția beneficiarului în materie de capitaluri proprii, cum ar fi granturile, injecțiile de capital și ștergerile de datorii.

- 228 În plus, trebuie amintit că, după cum reiese în special din cuprinsul punctului 9 din Orientările S&R, riscul hazardului moral constă în faptul că întreprinderile care anticipează că ar putea fi salvate și restructurate atunci când se confruntă cu dificultăți ar putea pune în aplicare strategii de afaceri excesiv de riscante și neviabile. Or, atât cerința de la punctul 66 din Orientările S&R, referitoare la absorbția pierderilor beneficiarului de către acționarii săi și creditorii subordonați existenți, cât și cea de la punctul 67 din orientările menționate, referitoare la obligația de a asigura statului o cotă din viitoarele profituri ale beneficiarului, contribuie la reducerea stimulentele pe care le poate avea o întreprindere de a-și asuma riscuri excesive în scopul obținerii unui profit mai mare.
- 229 Rezultă că obiectivul care stă la baza punctului 67 din Orientările S&R nu ar putea fi atins pe deplin dacă ar fi excluse din domeniul său de aplicare anumite tipuri de măsuri de ajutor precum ștergerea datoriilor, chiar dacă acestea consolidează poziția beneficiarului în materie de capitaluri proprii și generează același hazard moral ca cel care rezultă dintr-o injecție de capital.
- 230 În plus, este necesar să se arate că atât Orientările S&R, cât și Comunicarea COM(2012) 209 final a Comisiei din 8 mai 2012 privind modernizarea ajutoarelor de stat în Uniune, la care fac trimitere orientările menționate, subliniază importanța principiului eficacității sau al eficienței cheltuielilor publice. În plus, comunicarea menționată pune accentul pe importanța utilizării judicioase a resurselor publice, a mai bune utilizări a banilor contribuabililor și a consolidării bugetare, precum și pe necesitatea de a evita risipa de resurse publice. A acorda statului, atunci când acesta furnizează un ajutor pentru restructurare fie prin intermediul unui grant, fie prin intermediul unei injecții de capital sau al unei ștergeri de datorii, o cotă rezonabilă din viitoarele creșteri de valoare ale beneficiarului este în concordanță cu aceste obiective.
- 231 Pe de altă parte, contrar celor susținute de Comisie în ședință, este incorect să se afirme că un stat nu poate obține „o cotă rezonabilă din viitoarele creșteri de valoare ale beneficiarului”, după cum se prevede la punctul 67 din Orientările S&R, decât atunci când deține o participație în acesta. Astfel, după cum arată în mod întemeiat reclamanta, chiar și atunci când statul nu deține participații în capitalul beneficiarului și nu este, așadar, decât un creditor al acestuia din urmă, el ar putea totuși să profite de viitoarele creșteri de valoare sau de viitoarele beneficii ale beneficiarului, generate, cel puțin în parte, datorită ajutorului, prevăzând, de exemplu, în cazul unei ștergeri în parte a datoriilor precum cea din speță, o rată variabilă a dobânzii pentru partea neștersă a creanței sale care crește pe măsură ce valoarea sau beneficiile beneficiarului cresc. Un alt mecanism prin care un stat care a șters o parte din creanțele sale față de un beneficiar ar putea participa la viitoarele creșteri de valoare sau la viitoarele beneficii ale acestuia din urmă este, de exemplu, cel al unei promisiuni a beneficiarului de a rambursa în tot sau în parte datoriile sale șterse în cazul revenirii la o situație mai bună.
- 232 În sfârșit, trebuie respins argumentul Condor potrivit căruia s-ar putea considera că viitoarea rambursare a părții rămase din datoriile care rezultă din împrumuturile COVID-19 din 2020 garantează statului o „cotă rezonabilă din viitoarele creșteri de valoare” ale Condor, în sensul punctului 67 din Orientările S&R. Astfel, pe de o parte, este suficient să se constate că niciun element din decizia atacată nu sugerează că Comisia a considerat că simpla rambursare eventuală a părții neșterse a datoriilor ar asigura statului o „cotă rezonabilă din viitoarele creșteri de valoare” ale Condor, în sensul punctului 67 din Orientările S&R. Or, potrivit unei jurisprudențe constante,

motivarea deciziei atacate nu poate fi completată pe parcursul procesului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 decembrie 2021, Oltchim/Comisia, T-565/19, EU:T:2021:904, punctul 275 și jurisprudența citată). Pe de altă parte și în orice caz, argumentul Condor nu poate fi admis cu riscul de a lipsi de orice efect cerința prevăzută la punctul 67 din Orientările S&R. Astfel, prin însăși natura sa, o ștergere în parte a datoriilor implică rambursarea părții neșterse a acestora. Acest argument echivalează, așadar, cu a exclude *de facto* ștergerea în parte a datoriilor din domeniul de aplicare al punctului 67 din Orientările S&R, ceea ce ar contraveni însă interpretării literale, contextuale și teleologice a acestui punct.

- 233 Rezultă că, ținând seama de interpretarea literală, contextuală și teleologică a punctului 67 din Orientările S&R, Comisia nu putea să concluzioneze, fără a avea îndoieli, că măsura în cauză nu intră în domeniul de aplicare al punctului menționat și să omită să examineze dacă măsura menționată este conformă cu cerințele prevăzute la acest punct.
- 234 Prin urmare, trebuie să se concluzioneze că reclamanta a demonstrat corespunzător cerințelor legale că Comisia ar fi trebuit să aibă îndoieli cu privire la aspectul dacă măsura în cauză îndeplinește cerința prevăzută la punctul 67 din Orientările S&R.

[omissis]

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a opta)

declară și hotărăște:

- 1) Anulează Decizia C(2021) 5729 final a Comisiei din 26 iulie 2021 privind ajutorul de stat SA.63203 (2021/N) – Germania – Ajutor de restructurare pentru Condor.**
- 2) Comisia Europeană va suporta propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Ryanair DAC.**
- 3) Republica Federală Germania și Condor Flugdienst GmbH vor suporta propriile cheltuieli de judecată.**

Kornezov

De Baere

Kecsmár

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 8 mai 2024.

Semnături