



Repertoriul jurisprudenței

Cauza T-146/22

**Ryanair DAC
împotriva
Comisiei Europene**

Hotărârea Tribunalului (Camera a opta) din 7 februarie 2024

„Ajutoare de stat – Ajutor acordat de Țările de Jos în favoarea KLM în contextul pandemiei de COVID-19 – Garanție de stat pentru un împrumut bancar și un împrumut subordonat din partea statului – Decizie prin care ajutorul este declarat compatibil cu piața internă – Acțiune în anulare – Calitate procesuală activă – Atingere substanțială adusă poziției reclamantului pe piață – Admisibilitate – Determinarea beneficiarului ajutorului în contextul unui grup de societăți”

1. *Acțiune în anulare – Persoane fizice sau juridice – Acte care le privesc direct și individual – Afectare individuală – Criterii – Decizie a Comisiei prin care se concluzionează că un ajutor este compatibil cu piața internă – Acțiune a unei întreprinderi concurente care demonstrează afectarea substanțială a poziției sale pe piață – Admisibilitate – Obligație a întreprinderii concurente de a defini în mod precis piața relevantă și de a compara situația tuturor concurenților prezenți pe această piață pentru a se distinge față de aceștia – Lipsă (art. 263 al patrulea paragraf TFUE)*

(a se vedea punctele 19-45)

2. *Ajutoare acordate de state – Interdicție – Derogări – Ajutoare care pot fi considerate compatibile cu piața internă – Putere de apreciere a Comisiei – Identificarea beneficiarului ajutorului – Grup de întreprinderi care constituie o singură unitate economică – Criterii de apreciere – Legături de capital, organice, funcționale și economice între întreprinderile care aparțin grupului menționat – Cadrul contractual și contextul măsurilor de ajutor în cauză [art. 107 alin. (3) lit. (b) TFUE]*

(a se vedea punctele 52-62, 76, 77, 97, 107, 132 și 139-146)

3. *Ajutoare acordate de state – Interdicție – Derogări – Ajutoare care pot fi considerate compatibile cu piața internă – Putere de apreciere a Comisiei – Identificarea beneficiarului ajutorului – Întreprindere care beneficiază de un avantaj direct sau indirect – Avantaj indirect – Noțiuni – Distincție între avantaj indirect și efecte economice secundare inerente unei măsuri de ajutor [art. 107 alin. (3) lit. (b) TFUE; Comunicarea 2016/C 262/01 a Comisiei, punctele 115 și 116]*

(a se vedea punctele 149-158)

4. *Ajutoare acordate de state – Interdicție – Derogări – Ajutoare care pot fi considerate compatibile cu piața internă – Ajutoare destinate să remedieze perturbări grave ale economiei unui stat membru – Ajutoare care urmăresc finanțarea nevoilor imediate de lichiditate ale unui grup aerian în contextul pandemiei de COVID-19 – Decizie a Comisiei prin care se concluzionează că ajutoarele sunt compatibile cu piața internă – Eroare vădită de apreciere săvârșită de Comisie în identificarea beneficiarilor – Eroare susceptibilă să aibă un impact asupra analizei compatibilității măsurilor de ajutor cu piața internă [art. 107 alin. (3) lit. (b) TFUE]*

(a se vedea punctele 159-163)

Rezumat

În urma acțiunii introduse de compania aeriană Ryanair, Tribunalul anulează decizia Comisiei din 16 iulie 2021¹ prin care aceasta a calificat un sprijin financiar notificat de Regatul Țărilor de Jos în favoarea companiei aeriene KLM drept ajutor de stat compatibil cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE. În acest cadru, Tribunalul aduce precizări cu privire la determinarea beneficiarilor unei măsuri de ajutor în contextul unui grup de societăți.

La 26 iunie 2020, Regatul Țărilor de Jos a notificat Comisiei un ajutor de stat în favoarea KLM, care consta, pe de o parte, într-o garanție de stat pentru un împrumut care i-ar fi fost acordat de un consorțiu de bănci și, pe de altă parte, într-un împrumut din partea statului (denumit în continuare „măsura în cauză”). Bugetul total al acestui ajutor se ridică la 3,4 miliarde de euro.

Măsura în cauză se înscrie în contextul unei serii de alte măsuri de ajutor de stat menite să sprijine societățile deținute de societatea holding Air France-KLM, ale cărei companii aeriene KLM și Air France sunt cele două filiale principale.

În special, printr-o decizie din 4 mai 2020 (denumită în continuare „Decizia Air France”)², Comisia a autorizat un ajutor individual acordat de Republica Franceză în favoarea Air France, sub forma, pe de o parte, a unei garanții de stat în proporție de 90 % pentru un împrumut în cuantum de 4 miliarde de euro acordat de un consorțiu de bănci și, pe de altă parte, a unui împrumut din partea acționarilor în cuantum de maximum 3 miliarde de euro. La 5 aprilie 2021, Comisia a concluzionat, în plus, în sensul compatibilității cu piața internă a unui ajutor individual acordat de Republica Franceză sub forma unei recapitalizări a Air France și a holdingului Air France-KLM, care se ridică la un cuantum total de 4 miliarde de euro (în continuare „Decizia Air France-KLM și Air France”)³.

Obiectivul măsurii în cauză era de a furniza temporar KLM lichiditățile de care avea nevoie pentru a face față repercusiunilor negative ale pandemiei de COVID-19.

¹ Decizia C(2021) 5437 final a Comisiei din 16 iulie 2021 privind ajutorul de stat SA.57116 (2020/N) – Țările de Jos – COVID-19: Garanție de stat pentru un împrumut și împrumut din partea statului în favoarea KLM.

² Decizia C(2020) 2983 final a Comisiei din 4 mai 2020 privind ajutorul de stat SA.57082 (2020/N) – Franța – COVID-19: cadru temporar 107 (3) (b) – Garanție și împrumut din partea acționarilor în beneficiul Air France, astfel cum a fost corectată prin Decizia C(2020) 9384 final din 17 decembrie 2020 și prin Decizia C(2021) 5701 final din 26 iulie 2021.

³ Decizia C(2021) 2488 final a Comisiei din 5 aprilie 2021 privind ajutorul de stat SA.59913 – Franța – COVID-19 - Recapitalizarea Air France și a Air France-KLM.

Prin Decizia din 13 iulie 2020⁴, Comisia a considerat că măsura în cauză constituie un ajutor de stat compatibil cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE. Potrivit acestei decizii, KLM era singura beneficiară a ajutorului, cu excluderea celorlalte societăți din grupul Air France-KLM.

Prin Hotărârea din 19 mai 2021, Tribunalul a anulat însă Decizia din 13 iulie 2020⁵, pentru motivul că era afectată de un viciu de motivare în ceea ce privește determinarea beneficiarului măsurii în cauză. În plus, acesta a decis să suspende efectele anulării deciziei menționate până la adoptarea unei noi decizii de către Comisie în temeiul articolului 108 TFUE.

La 16 iulie 2021, Comisia a adoptat, în consecință, o a doua decizie, în care a considerat din nou că măsura în cauză constituie un ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, dar este compatibilă cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE. De această dată, Comisia a identificat KLM și filialele sale ca fiind singurele beneficiare ale ajutorului, cu excluderea celorlalte societăți din grupul Air France-KLM.

Contestând în special excluderea holdingului Air France-KLM și a filialei sale Air France din sfera beneficiarilor măsurii în cauză, Ryanair a sesizat Tribunalul cu o acțiune în anularea acestei a doua decizii.

Aprecierea Tribunalului

În ceea ce privește determinarea beneficiarilor unei măsuri de ajutor notificate în contextul unui grup de societăți, Tribunalul amintește că, deși Comisia dispune în această privință de o largă putere de apreciere, nu este mai puțin adevărat că instanța Uniunii trebuie să verifice nu numai exactitatea materială a elementelor de probă invocate, fiabilitatea și coerența lor, ci și să controleze dacă aceste elemente constituie ansamblul datelor pertinente care trebuie luate în considerare și dacă sunt de natură să susțină concluziile deduse pe baza lor.

Reiese, în plus, din jurisprudență, precum și din Comunicarea Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat⁶ că se poate considera că mai multe entități juridice distincte formează o singură unitate economică în sensul aplicării normelor privind ajutoarele de stat. Printre elementele luate în considerare pentru a stabili existența unei asemenea unități economice figurează în special legăturile de capital, organice, funcționale și economice dintre entitățile vizate, contractele care stipulează acordarea ajutorului notificat, precum și tipul de măsură de ajutor acordată și contextul în care se înscrie aceasta.

Având în vedere aceste precizări, Tribunalul arată, mai întâi, că legăturile de capital și cele organice din cadrul grupului Air France-KLM tind să demonstreze că entitățile juridice distincte din cadrul grupului menționat formează o singură unitate economică în sensul aplicării normelor privind ajutoarele de stat. În această privință, Tribunalul subliniază că constatările Comisiei din decizia atacată și elementele de probă prezentate de Ryanair arată că holdingul Air France-KLM exercită efectiv un control asupra societăților-soră Air France și KLM, implicându-se direct sau indirect în administrarea lor și ia astfel parte la activitatea economică desfășurată de acestea.

⁴ Decizia C(2020) 4871 final a Comisiei din 13 iulie 2020 privind ajutorul de stat SA.57116 (2020/N) – Țările de Jos – COVID-19: Garanție de stat și împrumut din partea statului în favoarea KLM.

⁵ Hotărârea din 19 mai 2021, Ryanair/Comisia (KLM; COVID-19) (T-643/20, EU:T:2021:286).

⁶ Comunicare a Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat astfel cum este menționată la articolul 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO 2016, C 262, p. 1).

Rezultă de asemenea că există, la nivelul grupului Air France-KLM, o procedură centralizată de luare a deciziilor și o anumită coordonare, asigurate prin intermediul unor organe mixte care regroupează reprezentanți la nivel înalt ai holdingului Air France-KLM, ai Air France și ai KLM, cel puțin în ceea ce privește luarea anumitor decizii importante.

Concluzia Comisiei potrivit căreia holdingul Air France-KLM, Air France și KLM nu constituie o unitate economică în vederea identificării beneficiarilor măsurii în cauză este, în plus, infirmată de legăturile funcționale și economice care există între aceste entități. Astfel, descrierea legăturilor menționate în decizia atacată, precum și exemplele invocate în această privință de Ryanair dovedesc o anumită integrare și cooperare funcțională, comercială și financiară între entitățile respective.

În continuare, Tribunalul precizează că, contrar argumentației Comisiei, cadrul contractual pe baza căruia este acordată măsura în cauză nu permite să se concluzioneze că singurii beneficiari ai măsurii în cauză sunt KLM și filialele sale, cu excluderea holdingului Air France-KLM și a Air France și a filialelor pe care le controlează acestea. Cu privire la acest aspect, Tribunalul subliniază că mai multe condiții pentru acordarea măsurii în cauză erau supuse în mod explicit aprobării holdingului Air France-KLM sau făceau obiectul unui angajament din partea sa. Aceasta demonstrează că contractele pe baza cărora a fost acordată măsura în cauză impun holdingului menționat drepturi și obligații contractuale importante în cadrul acordării și al punerii în aplicare a măsurii menționate. Pe de altă parte, prin garantarea viabilității KLM, măsura în cauză consolidează de asemenea viabilitatea holdingului Air France-KLM. În lipsa acestei măsuri, riscul de insolvență a KLM ar fi putut contamina holdingul menționat și, prin urmare, ansamblul grupului Air France-KLM. Astfel, ținând seama de nivelul de integrare în cadrul grupului Air France-KLM, măsura în cauză este susceptibilă să consolideze, cel puțin indirect, poziția financiară a acestui grup în ansamblul său.

Subliniind existența unei legături cronologice, structurale și economice între măsura în cauză și măsurile de ajutor care fac obiectul Deciziei Air France și al deciziei Air France-KLM și Air France, Tribunalul arată, în plus, că decizia atacată nu menționează măsura de ajutor care face obiectul Deciziei Air France-KLM și Air France. În această decizie, care fusese adoptată cu mai mult de trei luni înainte de decizia atacată, Comisia considerase atât holdingul Air France-KLM și filialele sale, cât și Air France și filialele sale, cu excluderea KLM și a filialelor acesteia din urmă, ca fiind beneficiare ale măsurii de ajutor care face obiectul acestei decizii. Or, în împrejurările specifice ale speței, revenea Comisiei sarcina de a ține seama și de Decizia Air France-KLM și Air France, ceea ce aceasta a omis să facă.

În sfârșit, Tribunalul respinge argumentația Comisiei potrivit căreia măsura în cauză nu are, cel mult, decât simple efecte economice secundare în privința holdingului Air France-KLM și a Air France. Cu privire la acest aspect, Tribunalul amintește că efectele previzibile ale măsurii în cauză din perspectivă *ex ante* sugerează că de soluția de finanțare prevăzută era susceptibil să beneficieze grupul Air France-KLM în ansamblul său, prin îmbunătățirea poziției sale financiare globale. Or, în conformitate cu Comunicarea Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat, o asemenea soluție de finanțare indică existența cel puțin a unui avantaj indirect în favoarea grupului Air France-KLM.

Având în vedere ansamblul acestor elemente, Tribunalul concluzionează că Comisia a săvârșit o eroare vădită de apreciere atunci când a considerat că beneficiarii măsurii în cauză sunt KLM și filialele sale, cu excluderea holdingului Air France-KLM și a celorlalte filiale ale sale, inclusiv a Air France și a filialelor acesteia din urmă. Întrucât această identificare eronată a beneficiarilor

era susceptibilă să aibă o incidență asupra ansamblului analizei compatibilității măsurii în cauză cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, Tribunalul anulează decizia atacată.