



# Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (åttonde avdelningen)

den 3 maj 2024\*

”Statligt stöd – Den tyska lufttransportmarknaden – Omstruktureringsstöd som Tyskland har beviljat ett lufttrafikföretag – Ändring av villkoren för lån som beviljats av Tyskland och delvis avskrivning av skulder – Beslut att inte göra invändningar – Talan om ogiltigförklaring – Talerätt – Upptagande till prövning – Skydd för processuella rättigheter – Betydande svårigheter – Artikel 107.3 c FEUF – Punkt 67 i riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter – Ansvarsfördelning”

I mål T-28/22,

**Ryanair DAC**, Swords (Irland), företrätt av advokaterna E. Vahida, S. Rating och I.-G. Metaxas-Maranghidis,

sökande,

mot

**Europeiska kommissionen**, företrädd av I. Barcew, V. Bottka och J. Ringborg, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

**Förbundsrepubliken Tyskland**, företrädd av J. Möller, P.-L. Krüger och J. Buhl, samtliga i egenskap av ombud,

och

**Condor Flugdienst GmbH**, Neu-Isenburg (Tyskland), företrätt av advokaterna A. Rosenfeld, S. Lünenbürger, A. Birnstiel och S. Blazek,

intervenienter,

meddelar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av ordföranden A. Kornezov (referent) samt domarna G. De Baere och K. Kecsmár,

\* Rättegångsspråk: engelska.

justitiesekreterare: handläggaren S. Spyropoulos,

efter den skriftliga delen av förfarandet,

efter förhandlingen den 22 september 2023,

följande

### Dom<sup>1</sup>

- 1 Sökanden, Ryanair DAC, har med stöd av artikel 263 FEUF yrkat ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2021) 5729 final av den 26 juli 2021 om statligt stöd SA.63203 (2021/N) – Tyskland – Omstruktureringsstöd för Condor (nedan kallat det angripna beslutet).

### Bakgrund till tvisten

[utelämnas]

- 10 Slutligen godkände kommissionen, genom det angripna beslutet, med stöd av artikel 107.3 c FEUF och riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter (nedan kallade riktlinjerna för undsättning och omstrukturering), en stödåtgärd till stöd för omstrukturering och fortsättande av Condors verksamhet (nedan kallad åtgärden i fråga), vilken består av två delar. Den första delen består dels av en ändring av villkoren för covid-19-lån från år 2020, dels av en delvis avskrivning av skulder på 90 miljoner euro till följd av dessa lån. Den andra delen består i avskrivning av en skuld på 20,2 miljoner euro, motsvarande den ränta som Condor skulle betala till följd av 2020 års beslut om covid-19-stöd i ändrad lydelse.

### Parternas yrkanden

- 11 Sökanden yrkar att tribunalen ska
  - ogiltigförklara det angripna beslutet, och
  - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 12 Kommissionen yrkar att tribunalen ska
  - ogilla talan, och
  - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.
- 13 Förbundsrepubliken Tyskland och Condor har yrkat att talan ska ogillas och att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

<sup>1</sup> Nedan återges endast de punkter i denna dom som tribunalen anser bör publiceras.

## Rättslig bedömning

[utelämnas]

### Prövning i sak

[utelämnas]

*Det sjätte indiciet: Kommissionen har inte styrkt att åtgärden i fråga är proportionerlig*

[utelämnas]

- 202 Sökanden har för det andra gjort gällande att kommissionen åsidosatte punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering genom att den i det angripna beslutet inte undersökte huruvida de villkor som föreskrevs för åtgärden i fråga gav staten en rimlig andel av framtida kapitalvinster för Condor. Sökanden har påpekat att kommissionen borde ha gjort en sådan undersökning, eftersom åtgärden i fråga förbättrade Condors aktieposition, i den mening som avses i nämnda punkt.
- 203 Kommissionen har i huvudsak gjort gällande att den i det angripna beslutet inte var skyldig att pröva huruvida Förbundsrepubliken Tyskland gavs en rimlig andel av framtida kapitalvinster för Condor, i den mening som avses i punkt 67 i riktlinjerna, eftersom detta krav enligt kommissionen endast är tillämpligt när den omtvistade åtgärden utgör ett kapitaltillskott och den berörda medlemsstaten innehar en andel i stödmottagarens aktiekapital, vilket inte är fallet här.
- 204 Det framgår av punkt 65 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering att om statligt stöd ges i en form som förbättrar stödmottagarens aktieposition, till exempel när staten ger bidrag, skjuter till kapital eller skriver av skulder, kan detta få till effekt att skydda aktieägare och innehavare av efterställda fordringar från konsekvenserna av deras val att investera i det stödmottagande företaget, vilket kan skapa överdrivet risktagande och undergräva marknadsdisciplinen. Därför bör stöd för att täcka förluster endast ges på villkor som omfattar en lämplig ansvarsfördelning mellan befintliga investerare.
- 205 Enligt punkt 66 i riktlinjerna innebär en lämplig ansvarsfördelning vanligtvis att befintliga aktieägare och, vid behov, innehavare av efterställda fordringar måste bära tidigare förluster i sin helhet. Innehavare av efterställda fordringar bör bidra till att absorbera förluster antingen genom konvertering till aktier eller genom nedskrivning av kapitalbeloppet för de relevanta instrumenten. Därför bör statliga ingripanden endast göras efter det att förluster redovisats fullt ut och hänförts till befintliga aktieägare och innehavare av efterställda fordringar.
- 206 Enligt punkt 67 i riktlinjerna innebär en lämplig ansvarsfördelning också att allt statligt stöd som förbättrar stödmottagarens aktieposition bör beviljas på villkor som ger staten en rimlig andel av framtida kapitalvinster för stödmottagaren, med tanke på den mängd statligt kapital som skjutits till i jämförelse med de återstående aktierna i företaget när förlusterna har redovisats.
- 207 I detta avseende konstaterar tribunalen med ens att kommissionen i det angripna beslutet har underlåtit att undersöka huruvida åtgärden i fråga uppfyllde de krav som uppställs i punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering. Det finns nämligen ingenting i det angripna

beslutet som ger vi handen att kommissionen beaktade frågan huruvida åtgärden i fråga hade beviljats på villkor som gav Förbundsrepubliken Tyskland en rimlig andel av Condors framtida kapitalvinster.

- 208 Tribunalen ska följaktligen pröva huruvida kommissionen, såsom den har gjort gällande, utan tvekan kunde anse att åtgärden i fråga inte omfattades av tillämpningsområdet för punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering, vilket innebar att kommissionen inte var skyldig att i det angripna beslutet undersöka huruvida nämnda åtgärd var förenlig med det krav som föreskrivs i nämnda punkt.
- 209 Det ska i detta hänseende erinras om att vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska inte bara dess lydelse beaktas, utan också det sammanhang i vilket den förekommer och det mål som eftersträvas med den rättsakt som bestämmelsen ingår i (dom av den 22 juni 2023, Pankki S, C-579/21, EU:C:2023:501, punkt 38 och där angiven rättspraxis).
- 210 Vad för det första gäller bokstavstolkningen av punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering är det viktigt att understryka att enligt ordalydelsen i nämnda punkt gäller kravet på uppställande av villkor som ger staten en rimlig andel av framtida kapitalvinster för stödmottagaren för ”allt statligt stöd som förbättrar stödmottagarens aktieposition”.
- 211 I punkt 65 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering ges tre exempel på statligt stöd i ”en form som förbättrar stödmottagarens aktieposition”, nämligen bidrag, kapitaltillskott och skuldavskrivning.
- 212 I förevarande fall består åtgärden i fråga bland annat av en delvis avskrivning av skulderna, vilket innebär att den ska kvalificeras som ”statligt stöd som förbättrar stödmottagarens aktieposition” i den mening som avses i punkt 67 i riktlinjerna.
- 213 Ordalydelsen i inledningen till punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering, jämförd med punkt 65 i dessa riktlinjer, ger sålunda vid handen att åtgärden i fråga omfattas av tillämpningsområdet för punkt 67 i riktlinjerna.
- 214 Av detta följer att den tolkning som kommissionen förespråkar, enligt vilken punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering endast är tillämplig på kapitaltillskott och endast när den berörda staten innehar en andel i stödmottagarens aktiekapital, strider mot ordalydelsen i inledningen till nämnda punkt, jämförd med punkt 65 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering, av vilken det framgår att kravet i punkt 67 är tillämpligt på såväl kapitaltillskott som avskrivningar av skulder och, följaktligen, såväl när staten innehar en andel i stödmottagarens aktiekapital som när den är borgenär.
- 215 Det är emellertid även riktigt, såsom kommissionen har påpekat, att bisatsen ”med tanke på den mängd statligt kapital som skjutits till i jämförelse med de återstående aktierna i företaget när förlusterna har redovisats” i slutet av punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering, endast tar upp fallet med kapitaltillskott.
- 216 Lydelsen av punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering förefaller därför vara inkonsekvent, eftersom det i inledningen anges att den är avsedd att tillämpas på ”allt statligt stöd som förbättrar stödmottagarens aktieposition”, det vill säga bidrag, kapitaltillskott och skuldavskrivning, medan det i den slutliga delen hänvisas till ”statligt kapital som skjutits till”.

- 217 Det ska i detta avseende påpekas att det sista ledet följer omedelbart efter kravet på att staten ska garanteras en "rimlig andel" av stödmottagarens framtida kapitalvinster. Det kan således förstås som en indikation på vad som i kvantitativt hänseende utgör en "rimlig andel", vilket ska fastställas på grundval av andelen av det belopp som staten betalar i förhållande till värdet av de återstående aktierna i företaget när förlusterna har redovisats. Denna tolkning gör det således möjligt att förena inledningen och den sista delen av punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering.
- 218 Under alla omständigheter konstaterar tribunalen att den inkonsekvens i lydelsen av punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering som tas upp i punkt 215 ovan, vilken för övrigt kan tillskrivas kommissionen som ligger bakom nämnda riktlinjer, borde ha väckt tvivel hos kommissionen om huruvida åtgärden i fråga omfattades av tillämpningsområdet för punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering och föranlett den att göra en mer ingående undersökning av denna bestämmelse mot bakgrund av det sammanhang i vilket den ingick och de mål som den eftersträvade, vilket kommissionen inte gjorde.
- 219 När lydelsen av en unionsbestämmelse är svårtolkad ska bestämmelsen nämligen prövas mot bakgrund av syftena med den rättsakt i vilken den ingår och, när den kan tolkas på flera sätt, ska företräde ges till den tolkning som är ägnad att säkerställa bestämmelsens ändamålsenliga verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 februari 2000, kommissionen/Frankrike, C-434/97, EU:C:2000:98, punkt 21 och där angiven rättspraxis, och dom av den 4 oktober 2001, Italien/kommissionen, C-403/99, EU:C:2001:507, punkt 28).
- 220 Vad för det andra gäller den kontextuella tolkningen av punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering, konstaterar tribunalen att denna punkt ingår i avsnitt 3.5.2.2 i riktlinjerna, med rubriken "Ansvarsfördelning". Detta avsnitt inleds genom punkt 65, vilken, såsom det erinras om i punkt 204 ovan, utan åtskillnad avser bidrag, kapitaltillskott och skuldavskrivning såsom former av statligt stöd som förbättrar stödmottagarens aktieposition.
- 221 På samma sätt finns det inget i lydelsen av punkt 66 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering, vilken ingår i samma avsnitt i riktlinjerna och i vilken det i huvudsak anges att statliga ingripanden endast bör göras efter det att förluster redovisats fullt ut och hänförts till befintliga aktieägare och innehavare av efterställda fordringar, som tyder på att denna regel endast är tillämplig på vissa former av statligt stöd och inte på andra. Hänvisningen i allmänna ordalag till ett statligt ingripande ("statliga ingripanden [bör] endast göras") och avsaknaden av preciseringar med motsatt innebörd visar tvärtom att punkt 66 är tillämplig oavsett i vilken form ingripandet sker.
- 222 Inledningen till punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering överensstämmer således med tillämpningsområdena för punkterna 65 och 66 i riktlinjerna, eftersom den avser "allt statligt stöd som förbättrar stödmottagarens aktieposition".
- 223 Det ska dessutom noteras att det krav som föreskrivs i punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering tillkommer utöver de krav som föreskrivs i punkterna 65 och 66 i nämnda riktlinjer, vilket framgår av preciseringen "en lämplig ansvarsfördelning innebär också". Det är lika viktigt att påpeka att medlemsstaterna och kommissionen inte har något utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller deras skyldighet att uppfylla kravet i punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering, eftersom det i denna punkt föreskrivs att "allt" statligt stöd som förbättrar stödmottagarens aktieposition "bör" beviljas på villkor som ger staten en rimlig andel av framtida kapitalvinster för stödmottagaren. Denna tolkning bekräftas av punkt 68 i riktlinjerna för

undsättning och omstrukturering, vilken föreskriver undantag från ett fullständigt genomförande av de åtgärder som anges i punkt 66 i riktlinjerna, men inte från kraven som uppställs i punkt 67. Den omständigheten att kraven i punkterna 65 och 66 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering är uppfyllda i ett visst fall innebär sålunda inte att medlemsstaterna och kommissionen inte behöver säkerställa att kravet i punkt 67 i nämnda riktlinjer också är uppfyllt.

- 224 Av detta följer att det i punkterna 66 och 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering föreskrivs två självständiga krav vars innehåll och tillämpning i tiden skiljer sig åt. Först kräver kommissionen i punkt 66 att tidigare förluster i sin helhet ska bäras av aktieägare och innehavare av efterställda fordringar. Detta krav ska vara uppfyllt innan staten ingriper. Därefter behandlas en framtida situation i punkt 67, nämligen stödmottagarens framtida kapitalvinster, och det föreskrivs att staten, med avseende härpå, ska ges en rimlig andel av dessa kapitalvinster.
- 225 Det finns emellertid inget som tyder på att punkterna 65, 66 och 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering ska ha olika tillämpningsområden i förhållande till varandra, beroende på vilken form det statliga stödet har, förutsatt att det förbättrar stödmottagarens aktieposition. I synnerhet tyder systematiken bakom kraven i punkterna 66 och 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering och deras kumulativa karaktär på att de, liksom punkt 65 i riktlinjerna, är tillämpliga på allt statligt stöd som syftar till en sådan förbättring. Skyldigheten att bära förlusterna före statens ingripande och skyldigheten att säkerställa att staten ges en rimlig andel av framtida kapitalvinster för stödmottagaren förstärker och kompletterar varandra, eftersom förvaltningen av stödmottagarens förluster och det statliga stödet är en nödvändig förutsättning för att i ett senare skede säkerställa att stödmottagarens verksamhet blir bärkraftig igen och därigenom lönsam. Det finns således inget legitimt skäl som kan motivera att vissa former av stöd undantas från tillämpningsområdet för den skyldighet som föreskrivs i punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering.
- 226 Vad för det tredje gäller den teleologiska tolkningen av punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering framgår det bland annat av punkterna 9, 11, 65, 87 och 90 i riktlinjerna att bestämmelserna om en lämplig ansvarsfördelning bland annat syftar till att förebygga överdrivet risktagande. Såsom har påpekats i punkt 204 ovan följer det av punkt 65 i dessa riktlinjer att om statligt stöd ges i en form som förbättrar stödmottagarens aktieposition, till exempel när staten ger bidrag, skjuter till kapital eller skriver av skulder, kan detta få till effekt att skydda aktieägare och innehavare av efterställda fordringar från konsekvenserna av deras val att investera i det stödmottagande företaget. Detta kan skapa överdrivet risktagande och undergräva marknadsdisciplinen.
- 227 Kommissionen har emellertid inte anfört någon omständighet som kan visa att problemet med överdrivet risktagande endast föreligger när en medlemsstat tillskjuter kapital till stödmottagaren, men inte när den avskriver stödmottagarens skulder eller beviljar stödmottagaren ett bidrag. I själva verket framgår det inte av någon del av riktlinjerna för undsättning och omstrukturering att en sådan slutsats kan dras. Enligt punkt 65 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering föreligger tvärtom en sådan risk för allt statligt stöd som ges i en form som förbättrar stödmottagarens aktieposition, såsom bidrag, kapitaltillskott och skuldavskrivning.
- 228 Det ska dessutom erinras om att problemet med överdrivet risktagande, såsom bland annat framgår av punkt 9 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering, består i att företag som räknar med att få undsättning när de råkar i svårigheter kanske börjar tillämpa alltför riskabla och ohållbara affärsstrategier, som gör att de tar alltför stora risker. Såväl kravet i punkt 66 i

riktlinjerna för undsättning och omstrukturering på att stödmottagarens förluster ska bäras av befintliga aktieägare och innehavare av efterställda fordringar, som kravet i punkt 67 i riktlinjerna avseende skyldigheten att säkerställa att staten ges en rimlig andel av framtida kapitalvinster för stödmottagaren, bidrar till att minska de incitament som ett företag kan ha till att ta alltför stora risker i syfte att generera större vinst.

- 229 Av detta följer att det mål som ligger till grund för punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering inte kan uppnås fullt ut om vissa typer av stödåtgärder, såsom skuldavskrivning, utesluts från dess tillämpningsområde trots att de förbättrar stödmottagarens aktieposition och ger upphov till samma överdrivna risktagande som följer av ett kapitaltillskott.
- 230 Det ska dessutom påpekas att såväl riktlinjerna för undsättning och omstrukturering som kommissionens meddelande COM(2012) 209 final av den 8 maj 2012 om modernisering av det statliga stödet i EU, till vilket riktlinjerna hänvisar, understryker betydelsen av principen om de offentliga utgifternas effektivitet och ändamålsenlighet. I nämnda meddelande betonas dessutom vikten av en sund användning av offentliga medel, bättre utnyttjande av skattebetalarnas pengar och budgetkonsolidering samt behovet av att undvika slöseri med offentliga medel. Att staten, i samband med att den beviljar omstruktureringsstöd, oberoende av om det sker i form av bidrag, kapitaltillskott eller skuldavskrivning, ges en rimlig andel av framtida kapitalvinster för stödmottagaren är förenligt med dessa mål.
- 231 I motsats till vad kommissionen hävdade vid förhandlingen är det dessutom felaktigt att påstå att en stat endast kan erhålla en ”rimlig andel av framtida kapitalvinster för stödmottagaren”, såsom föreskrivs i punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering, när den innehar en andel i stödmottagaren. Även om staten inte innehar en andel i stödmottagarens aktiekapital och således endast är borgenär, kan den, såsom sökanden med rätta har påpekat, ändå dra nytta av framtida kapitalvinster eller behållning för stödmottagaren, som åtminstone delvis uppkommer tack vare stödet, genom att till exempel vid delvis avskrivning av skulder, såsom i förevarande fall, föreskriva en rörlig ränta på den del av skulden som inte avskrivits och som ökar allteftersom stödmottagarens värde eller behållning ökar. Ett annat sätt på vilket en stat som har avskrivit en del av sina fordringar på en stödmottagare kan ta del av framtida kapitalvinster eller framtida behållning är till exempel genom ett löfte från stödmottagaren om att återbetala hela eller delar av sina avskrivna skulder för det fall man lyckas återställa lönsamheten.
- 232 Slutligen kan Condors argument att den framtida återbetalningen av den resterande delen av skulderna till följd av covid-19-lånet år 2020 kan anser säkerställa att staten ges en ”rimlig andel av framtida kapitalvinster” för Condor, i den mening som avses i punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering, inte godtas. Till att börja med finns det nämligen inget i det angripna beslutet som tyder på att kommissionen ansåg att enbart den eventuella återbetalningen av skulder som inte avskrivits skulle säkerställa att staten gavs en ”rimlig andel av framtida kapitalvinster” för Condor, i den mening som avses i punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering. Enligt fast rättspraxis kan motiveringen till det angripna beslutet inte kompletteras under förfarandets gång (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 december 2021, *Duales System Deutschland/kommissionen*, T-289/19, EU:T:2021:904, punkt 275). Vidare kan inte Condors argument godtas eftersom det då föreligger en risk för att kravet i punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering fråntas all ändamålsenlig verkan. Det ligger i sakens natur att en delvis avskrivning av skulder innebär att den del av skulderna som inte avskrivits ska återbetalas. Detta argument innebär sålunda att en delvis avskrivning av skulder de facto utesluts från tillämpningsområdet för punkt 67 i riktlinjerna, vilket emellertid strider mot en bokstavlig, kontextuell och teleologisk tolkning av denna punkt.

- 233 Av detta följer att kommissionen, med hänsyn till en bokstavlig, kontextuell och teleologisk tolkning av punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering, inte utan tvivel kunde dra slutsatsen att åtgärden i fråga inte omfattades av tillämpningsområdet för nämnda punkt och underlåta att undersöka huruvida åtgärden uppfyllde kraven i denna punkt.
- 234 Sökanden har således styrkt att kommissionen borde ha hyst tvivel om huruvida den aktuella åtgärden uppfyllde kravet i punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering.

[utelämnas]

På dessa grunder beslutar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen)

följande:

- 1) **Kommissionens beslut C(2021) 5729 final av den 26 juli 2021 om statligt stöd SA.63203 (2021/N) – Tyskland – Omstruktureringsstöd för Condor ogiltigförklaras.**
- 2) **Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som Ryanair DAC haft.**
- 3) **Förbundsrepubliken Tyskland och Condor Flugdienst GmbH ska bära sina rättegångskostnader.**

Kornezov

De Baere

Kecsmár

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 3 maj 2024.

Underskrifter