



Rättsfallssamlingen

Mål T-28/22

(publicering i utdrag)

Ryanair DAC
mot
Europeiska kommissionen

Tribunalens dom (åttonde avdelningen) av den 8 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”

1. *Talan om ogiltigförklaring – Fysiska eller juridiska personer – Akter som berör dem direkt och personligen – Kommissionsbeslut, i vilket det fastställs att ett statligt stöd är förenligt med den inre marknaden utan att det formella granskningsförfarandet inleds – Talan som väcks av berörda parter i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF – Talan som syftar till att tillvarata berörda parter processuella rättigheter – Upptagande till prövning (Artiklarna 108.2, 108.3 och 263 fjärde stycket FEUF; rådets förordning 2015/1589, artikel 1 h)*

(se punkterna 17–19)

2. *Talan om ogiltigförklaring – Fysiska eller juridiska personer – Akter som berör dem direkt och personligen – Villkoret personligen berörd – Kriterier – Kommissionsbeslut, i vilket det fastställs att ett stöd är förenligt med den inre marknaden utan att det formella granskningsförfarandet inleds – Företag som bestrider att detta beslut är välgrundat – Företaget har inte styrkt att dess marknadsställning påverkas väsentligt – Avvisning (Artiklarna 108.2, 108.3 och 263 fjärde stycket FEUF)*

(se punkterna 20–29)

3. *Stöd som ges av en medlemsstat – Kommissionens undersökning – Inledande fas och kontradiktorisk fas – Förekomsten av betydande svårigheter medför att kommissionen är skyldig att inleda det kontradiktoriska förfarandet – Omständigheter som kan styrka*

förekomsten av sådana svårigheter – Huruvida kommissionens undersökning är otillräcklig eller ofullständig
(Artiklarna 108.2 och 108.3 FEUF; rådets förordning nr 2015/1589, artikel 4)

(se punkterna 33–36 och 241–243)

4. *Stöd som ges av en medlemsstat – Förbud – Undantag – Stöd som kan anses vara förenligt med den inre marknaden – Stöd till omstrukturering av ett företag i svårigheter – Bedömning enligt artikel 107.3 c FEUF och riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter – Bolag i svårigheter som ingår i en koncern – Bolag som inte är berättigat till stöd enligt riktlinjerna – En koncerns köp av ett bolag som är i svårigheter – Ett villkor för köpet är att omstruktureringsstöd beviljas – Bolag i svårigheter som är berättigat till stöd enligt riktlinjerna*
(Artikel 107.3 c FEUF; kommissionens meddelande 2014/C 249/01, punkt 22)

(se punkterna 40–54)

5. *Stöd som ges av en medlemsstat – Förbud – Undantag – Stöd som kan anses vara förenligt med den inre marknaden – Stöd till omstrukturering av ett företag i svårigheter – Bedömning enligt artikel 107.3 c FEUF och riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter – Kriterier – Eftersträvande av ett mål av gemensamt intresse – Åtgärd som syftar till att hindra sociala problem eller åtgärda ett marknadsmisslyckande – Risk för avbrott i en viktig tjänst som är svår att ersätta och som en konkurrent skulle ha svårt att tillhandahålla om stödmottagaren kollapsade*
(Artikel 107.3 c FEUF; kommissionens meddelande 2014/C 249/01, punkterna 43 och 44)

(se punkterna 57–92)

6. *Stöd som ges av en medlemsstat – Förbud – Undantag – Stöd som kan anses vara förenligt med den inre marknaden – Stöd till undsättning av ett företag i svårigheter – Bedömning enligt artikel 107.3 c FEUF och riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter – Kriterier – Stödets nödvändighet för att uppnå de mål som anges i artikel 107.3 c FEUF – Stödets stimulerande effekt på mottagaren för att få denne att bidra till förverkligandet av nämnda mål*
(Artikel 107.3 c FEUF; kommissionens meddelande 2014/C 249/01, punkterna 8, 53 och 59 och bilaga II andra stycket punkt 3)

(se punkterna 96–120)

7. *Stöd som ges av en medlemsstat – Förbud – Undantag – Stöd som kan anses vara förenligt med den inre marknaden – Stöd till undsättning av ett företag i svårigheter – Bedömning enligt artikel 107.3 c FEUF och riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter – Kriterier – Medlemsstatens skyldighet att lägga fram en realistisk, sammanhållen och omfattande omstruktureringsplan vilken ska säkerställa stödmottagarens långsiktiga lönsamhet inom en rimlig tid – Omstruktureringsplanen ska vara lämplig och får inte gå längre än vad som krävs för att uppnå det mål som avses*

(Artikel 107.3 c FEUF; kommissionens meddelande 2014/C 249/01, punkterna 45, 47, 48, 50–52, 54, 58 och 61 samt bilaga II andra stycket, punkt 9)

(se punkterna 123–126, 150, 161, 175, 183, 184, 187 och 195)

8. *Stöd som ges av en medlemsstat – Förbud – Undantag – Stöd som kan anses vara förenligt med den inre marknaden – Stöd till undsättning av ett företag i svårigheter – Bedömning enligt artikel 107.3 c FEUF och riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter – Kriterier – Lämpligt bidrag till omstruktureringskostnaderna från stödmottagaren, dess aktieägare eller fordringsägare, dess koncern eller nya investerare*

(Artikel 107.3 c FEUF; kommissionens meddelande 2014/C 249/01, punkterna 61–64)

(se punkterna 198–201)

9. *Stöd som ges av en medlemsstat – Förbud – Undantag – Stöd som kan anses vara förenligt med den inre marknaden – Stöd till undsättning av ett företag i svårigheter – Bedömning enligt artikel 107.3 c FEUF och riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter – Kriterier – Rättvis ansvarsfördelning – Stöd som ökar stödmottagarens eget kapital – Villkoren för beviljande ska ge staten en rimlig andel av framtida kapitalvinster för stödmottagaren*

(Artikel 107.3 c FEUF; kommissionens meddelande 2014/C 249/01, punkt 67)

(se punkterna 204–233)

10. *Stöd som ges av en medlemsstat – Förbud – Undantag – Stöd som kan anses vara förenligt med den inre marknaden – Stöd till undsättning av ett företag i svårigheter – Bedömning enligt artikel 107.3 c FEUF och riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter – Kriterier – Rättvis ansvarsfördelning – Kalibrering av åtgärder för att begränsa snedvridningen av konkurrensen.*

(Artikel 107.3 c FEUF; kommissionens meddelande 2014/C 249/01, punkterna 87 och 90)

(se punkterna 236–238)

Resumé

Efter att ha mottagit en talan om ogiltigförklaring från lufttrafikföretaget Ryanair DAC ogiltigförklarade tribunalen Europeiska kommissionens beslut att godkänna en stödåtgärd vilken Förbundsrepubliken Tyskland hade beviljat lufttrafikföretaget Condor Flugdienst GmbH (nedan kallat Condor) i syfte att stödja omstruktureringen av detta företag.¹ I sin dom redogjorde tribunalen närmare för prövningen av omstruktureringsstöds förenlighet med den inre marknaden mot bakgrund av regeln i riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och

¹ 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).

omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter,² enligt vilken allt statligt stöd som förbättrar stödmottagarens aktieposition bör beviljas på villkor som ger staten en rimlig andel av framtida kapitalvinster för stödmottagaren.

Under åren 2020 och 2021 beviljade Tyskland två individuella stödåtgärder till förmån för Condor för att avhjälpa den skada som hade uppstått till följd av införandet av reserestriktioner i samband med covid-19-pandemin.

Genom beslut av den 26 april 2020³ slog kommissionen fast att det covid-19-stöd som Condor hade beviljats år 2020, vilket hade beviljats i form av två lån på totalt 550 miljoner euro (nedan kallade covid-19-lånen från år 2020), med en statlig garanti, var förenligt med den inre marknaden på grundval av artikel 107.2 b FEUF. Efter att ha mottagit en talan om ogiltigförklaring, ogiltigförklarade tribunalen detta beslut med hänvisning till att det var bristfälligt motiverat, samtidigt som verkningarna av ogiltigförklaringen sköts upp i avvaktan på att ett nytt beslut antogs.⁴ Den 26 juli 2021 antog kommissionen ett nytt beslut i vilket det fastställdes att covid-19-stödet från år 2020 var förenligt med den inre marknaden.⁵

Samma dag antog kommissionen ett beslut i vilket den slog fast att även det covid-19-stöd som Condor hade beviljats år 2021, vilket hade formen av en delvis avskrivning av skulder på 60 miljoner euro till följd av lån som hade beviljats inom ramen för 2020 års covid-19-stöd, var förenligt med den inre marknaden på grundval av artikel 107.2 b FEUF.⁶

Genom ett annat beslut av den 26 juli 2021⁷ godkände kommissionen, med stöd av artikel 107.3 c FEUF och ovannämnda riktlinjer för undsättning och omstrukturering, en stödåtgärd som Tyskland hade beviljat i syfte att stödja omstruktureringen och den fortsatta driften av Condor, 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 tillbaka till följd av beslutet av den 26 juli 2021 om covid-19-stöd i ändrad lydelse.

Ryanair väckte talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av beslutet av den 26 juli 2021 om godkännande av omstruktureringsstödet till Condor.

Tribunalens bedömning

Till stöd för sin talan gör Ryanair bland annat gällande att dess processuella rättigheter har åsidosatts eftersom kommissionen antog det angripna beslutet utan att inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF, trots de tvivel som kommissionen borde ha hyst beträffande det aktuella stödets förenlighet med den inre marknaden.

² Riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter (EUT C 249, 2014, s. 1) (nedan kallade riktlinjerna för undsättning och omstrukturering).

³ Kommissionens beslut C(2020) 2795 final av den 26 april 2020 om statligt stöd SA.56867 (2020/N) – Tyskland – Ersättning för skador som covid-19-pandemin orsakat Condor (nedan kallat 2020 års beslut om covid-19-stöd).

⁴ Dom av den 9 juni 2021, Ryanair/kommissionen (Condor; Covid-19) (T-665/20, EU:C:2021:344).

⁵ Kommissionens beslut C(2020) 5730 final av den 26 juli 2021 om statligt stöd SA.56867 (2020/N) – Tyskland – Kompensation till Condor för skador till följd av covid-19-pandemin (nedan kallat 2020 års ändrade beslut om covid-19-stöd).

⁶ Kommissionens beslut C(2021) 5731 final av den 26 juli 2021 om statligt stöd SA.63617 (2021/N) – Tyskland covid-19 – Kompensation till Condor II för skador.

⁷ Se fotnot 1.

Enligt fast rättspraxis ska det formella granskningsförfarandet inledas när den preliminära undersökningen av en stödåtgärd inte har gjort det möjligt för kommissionen att övervinna alla betydande svårigheter vid bedömningen av huruvida den berörda åtgärden är förenlig med den inre marknaden. I detta sammanhang har det i rättspraxis även preciserats att bevis för att den undersökning som kommissionen gjorde vid sin bedömning av huruvida ett stöd var förenligt med den inre marknaden var otillräcklig eller ofullständig kan styrka att denna bedömning gav upphov till betydande svårigheter.

Mot bakgrund av denna rättspraxis gör Ryanair bland annat gällande att kommissionen i det angripna beslutet åsidosatte punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering, vilket visar att det förelåg betydande svårigheter som krävde att det formella granskningsförfarandet inleddes.

Tribunalen konstaterar att, i enlighet med punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering, bör allt statligt stöd som förbättrar stödmottagarens aktieposition 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.

Eftersom frågan huruvida villkoren för beviljande av stödet i fråga gav Tyskland en rimlig andel av Condors framtida kapitalvinster inte prövades i det angripna beslutet stödjer sig tribunalen på kommissionens argument enligt vilket stödåtgärden i fråga inte omfattades av tillämpningsområdet för punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering. Enligt kommissionen är punkt 67 bara tillämplig när stödåtgärden utgör ett kapitaltillskott och den berörda medlemsstaten innehar en andel i stödmottagarens aktiekapital, vilket inte är fallet här.

Tribunalen påpekar inledningsvis att ordalydelsen i punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering är inkonsekvent, eftersom det i inledningen anges att den är tillämplig på "allt statligt stöd som förbättrar mottagarens situation i fråga om eget kapital", det vill säga subventioner, kapitaltillskott och skuldavskrivning, medan det i den slutliga delen endast hänvisas till "eget kapital som tillskjutits av staten". Denna inkonsekvens, som för övrigt kan tillskrivas kommissionen som har utarbetat nämnda riktlinjer, borde ha föranlett kommissionen att göra en mer ingående prövning av bestämmelsen mot bakgrund av det sammanhang i vilket den ingår och de mål som eftersträvas med den, vilket kommissionen underlät att göra.

Vad gäller det sammanhang i vilket punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering ingår har tribunalen vidare preciserat att denna punkt ingår i det avsnitt i riktlinjerna som avser ansvarsfördelning, vilket inleds genom punkt 65. Denna punkt 65, enligt vilken stöd för att täcka förluster endast bör ges på villkor som omfattar en lämplig ansvarsfördelning mellan befintliga investerare, avser, utan åtskillnad, bidrag, kapitaltillskott och skuldavskrivning. På samma sätt är punkt 66 i nämnda riktlinjer, enligt vilken statliga ingripanden endast bör göras efter det att förluster redovisats fullt ut och hänförts till befintliga aktieägare och innehavare av efterställda fordringar, tillämplig oavsett i vilken form ingripandet sker. Det finns inget som tyder på att punkterna 65, 66 och 67 ska ha olika tillämpningsområden beroende på formen för det statliga stödet. I synnerhet tyder systematiken i de krav som uppställs i punkterna 66 och 67 och deras kumulativa karaktär på att de, precis som punkt 65, är tillämpliga på allt statligt stöd som förbättrar mottagarens situation i fråga om eget kapital.

Vad slutligen gäller de mål som eftersträvas med punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering, påpekar tribunalen att bestämmelserna i avsnittet om ansvarsfördelning bland annat syftar till att undvika att aktieägare och innehavare av efterställda fordringar skyddas från konsekvenserna av deras val att investera i det stödmottagande företaget, vilket kan skapa överdrivet risktagande och undergräva marknadsdisciplinen. Det finns inget i dessa riktlinjer som tyder på 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. Dessutom kan det syfte som ligger till grund för punkt 67, det vill säga att minska de incitament som ett företag, som räknar med att få undsättning när de råkar i svårigheter, kan ha till att ta alltför stora risker i syfte att generera större vinst, inte 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. Att staten, i samband med att den beviljar omstruktureringssöd, oberoende av om det sker i form av bidrag, kapitaltillskott eller skuldavskrivning, ges en rimlig andel av framtida kapitalvinster för stödmottagaren är dessutom förenligt med de mål om de offentliga utgifternas effektivitet som anges i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering.

Mot bakgrund av det ovan anförda anser tribunalen att kommissionen inte kunde dra slutsatsen att det omstruktureringssöd som Condor hade beviljats inte omfattades av tillämpningsområdet för punkt 67 i riktlinjerna för undsättning och omstrukturering och låta bli att undersöka huruvida stödet uppfyllde kraven i den punkten.

Eftersom Ryanair således har visat att prövningen av huruvida omstruktureringssstödet till Condor var förenligt med den inre marknaden var ofullständig och otillräcklig, konstaterar tribunalen att kommissionen borde ha hyst tvivel som motiverade att det förfarande som avses i artikel 108.2 FEUF inleddes och ogiltigförklarar det angripna beslutet.