

Cause riunite T-34/21 e T-87/21

Ryanair DAC

e

Condor Flugdienst GmbH

contro

Commissione europea

Sentenza del Tribunale (Decima Sezione ampliata) del 10 maggio 2023

«Aiuti di Stato – Mercato tedesco del trasporto aereo – Aiuto concesso dalla Germania a favore di una compagnia aerea nell’ambito della pandemia di COVID-19 – Ricapitalizzazione della Deutsche Lufthansa – Decisione di non sollevare obiezioni – Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato – Ricorso di annullamento – Legittimazione ad agire – Incidenza sostanziale sulla posizione concorrenziale – Ricevibilità – Notevole potere di mercato – Misure supplementari per preservare l’esercizio di una concorrenza effettiva sul mercato – Obbligo di motivazione»

1. *Ricorso di annullamento – Persone fisiche o giuridiche – Atti che le riguardano direttamente e individualmente – Decisione della Commissione che constata la compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno senza avviare il procedimento d’indagine formale – Ricorso degli interessati ai sensi dell’articolo 108, paragrafo 2, TFUE – Ricorso volto alla salvaguardia dei diritti procedurali degli interessati – Ricevibilità*

[Artt. 108, § 2, e 263, comma 4, TFUE; regolamento del Consiglio 2015/1589, artt. 1, h), 4, § 3 e 6, § 1]

(v. punti 18-21)

2. *Ricorso di annullamento – Persone fisiche o giuridiche – Atti che le riguardano direttamente e individualmente – Incidenza individuale – Criteri – Decisione della Commissione che conclude per la compatibilità di un aiuto con il mercato interno – Ricorso di un’impresa concorrente che dimostra un’incidenza sostanziale sulla sua posizione sul mercato – Ricevibilità – Obbligo per l’impresa concorrente di definire con precisione il mercato rilevante e di comparare la situazione di tutti i concorrenti presenti in tale mercato al fine di distinguersi rispetto ad essi – Assenza – Dimostrazione di un’incidenza sostanziale sulla posizione dell’impresa concorrente sul mercato rilevante*

(Artt. 108, §§ 2 e 3, e 263, comma 4, TFUE)

(v. punti 22-24, 26-45, 46-50, 56, 60-66)

3. *Ricorso di annullamento – Persone fisiche o giuridiche – Atti che le riguardano direttamente e individualmente – Incidenza diretta – Criteri – Decisione della Commissione che conclude per la compatibilità di un aiuto con il mercato interno – Ricorso di un’impresa concorrente dell’impresa beneficiaria – Impresa concorrente che dimostra un’incidenza diretta*

(Art. 263, comma 4, TFUE)

(v. punti 51, 67)

4. *Aiuti concessi dagli Stati – Divieto – Deroghe – Aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato interno – Potere discrezionale della Commissione – Valutazione economica complessa – Sindacato giurisdizionale – Limiti*

(Art. 107, § 3, TFUE)

(v. punti 73, 74, 77, 78, 117, 307)

5. *Aiuti concessi dagli Stati – Divieto – Deroghe – Potere discrezionale della Commissione – Adozione, da parte di quest'ultima, di orientamenti contenenti regole applicabili alla verifica della compatibilità degli aiuti con il mercato interno – Conseguenze – Autolimitazione del suo potere discrezionale – Obbligo di rispettare i principi di parità di trattamento e di tutela del legittimo affidamento*

(Art. 107, § 3, TFUE; comunicazione della Commissione 2020/C 91 I/01)

(v. punti 75, 76, 286)

6. *Procedimento giurisdizionale – Prova – Prova documentale – Valore probatorio – Valutazione da parte del giudice dell'Unione – Criteri*

(v. punto 81)

7. *Ricorso di annullamento – Atto impugnato – Valutazione della legittimità in base alle informazioni disponibili al momento dell'adozione dell'atto – Presa in considerazione di relazioni fornite dopo l'adozione dell'atto impugnato, ma fondate su dati esistenti alla data di adozione dello stesso – Ammissibilità*

(Art. 263 TFUE)

(v. punto 86)

8. *Aiuti concessi dagli Stati – Divieto – Deroghe – Aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato interno – Aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro – Valutazione – Misura di aiuto a favore di una compagnia aerea importante per l'economia nazionale nell'ambito della pandemia di COVID-19 – Valutazione alla luce della comunicazione della Commissione sul quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nel contesto della pandemia di COVID-19 – Misura di aiuto consistente in una ricapitalizzazione della compagnia aerea – Conclusione della Commissione che constata l'incapacità della compagnia aerea di finanziarsi sul mercato per la totalità del suo fabbisogno a condizioni accessibili – Errore manifesto di valutazione*

[Art. 107, § 3, b), TFUE; comunicazione della Commissione 2020/C 91 I/01, §§ 44 e 49, c)]

(v. punti 112-116, 118-138)

9. *Aiuti concessi dagli Stati – Decisione della Commissione di non sollevare obiezioni nei confronti di una misura nazionale – Obbligo di motivazione – Portata*

(Artt. 108, § 3, e 296 TFUE)

(v. punti 203-205)

10. *Aiuti concessi dagli Stati – Divieto – Deroghe – Aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato interno – Aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro – Valutazione – Misura di aiuto a favore di una compagnia aerea importante per l'economia nazionale nell'ambito della pandemia di COVID-19 – Valutazione alla luce della comunicazione della Commissione sul quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nel contesto della pandemia di COVID-19 – Misura di aiuto consistente in una ricapitalizzazione della compagnia aerea – Misura che deve comprendere un meccanismo di aumento della remunerazione dello Stato – Conclusione della Commissione che constata l'esistenza di un meccanismo alternativo derivante dalla struttura globale della misura di ricapitalizzazione – Errore manifesto di valutazione*

[Art. 107, § 3, b), TFUE; comunicazione della Commissione 2020/C 91 I/01, §§ 60, 61, 62, 68 e 70]

(v. punti 242-271, 275-285, 287)

11. *Aiuti concessi dagli Stati – Divieto – Deroghe – Aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato interno – Aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro – Valutazione – Misura di aiuto a favore di una compagnia aerea importante per l'economia nazionale nell'ambito della pandemia di COVID-19 – Valutazione alla luce della comunicazione della Commissione sul quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nel contesto della pandemia di COVID-19 – Misura di aiuto consistente in una ricapitalizzazione della compagnia aerea – Valutazione dell'esistenza di un notevole potere di mercato della compagnia aerea sul mercato rilevante – Definizione di detti mercati secondo l'approccio aeroporto per aeroporto – Insussistenza di errori di valutazione*

[Art. 107, § 3, b), TFUE; comunicazione della Commissione 2020/C 91 I/01, § 72]

(v. punti 297-306, 308-358)

12. *Aiuti concessi dagli Stati – Divieto – Deroghe – Aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato interno – Aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro – Valutazione – Misura di aiuto a favore di una compagnia aerea importante per l'economia nazionale nell'ambito della pandemia di COVID-19 – Valutazione alla luce della comunicazione della Commissione sul quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nel contesto della pandemia di COVID-19 – Misura di aiuto consistente in una ricapitalizzazione della compagnia aerea – Valutazione dell'esistenza di un notevole potere di mercato della compagnia aerea sul mercato rilevante – Errori manifesti di valutazione*

[Art. 107, § 3, b), TFUE; comunicazione della Commissione 2020/C 91 I/01, punto 72]

(v. punti 359-409)

13. *Aiuti concessi dagli Stati – Divieto – Deroghe – Aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato interno – Aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro – Valutazione – Misura di aiuto a favore di una compagnia aerea importante per l'economia nazionale nell'ambito della pandemia di COVID-19 – Valutazione*

alla luce della comunicazione della Commissione sul quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nel contesto della pandemia di COVID-19 – Misura di aiuto consistente in una ricapitalizzazione della compagnia aerea – Compagnia aerea che dispone di un notevole potere di mercato – Misure supplementari che devono essere proposte al fine di preservare l'esercizio di una concorrenza effettiva sui mercati interessati – Accettazione da parte della Commissione, in quanto tali, delle cessioni di bande orarie proposte in taluni aeroporti – Errore manifesto di valutazione

[Art. 107, § 3, b), TFUE; comunicazione della Commissione 2020/C 91 I/01, § 72]

(v. punti 413-424, 467-480, 494-502)

Sintesi

Il Tribunale annulla la decisione della Commissione che approva la ricapitalizzazione di Lufthansa da parte della Germania, per un importo di 6 miliardi di euro, nel contesto della pandemia di Covid-19

La Commissione è incorsa in vari errori, in particolare ritenendo che Lufthansa non fosse in grado di reperire finanziamenti sui mercati per la totalità del suo fabbisogno, omettendo di esigere un meccanismo che incentivasse Lufthansa a riacquistare la partecipazione della Germania il più rapidamente possibile, negando l'esistenza di un notevole potere di mercato di Lufthansa in taluni aeroporti e accettando taluni impegni che non garantivano la salvaguardia di una concorrenza effettiva sul mercato

Il 12 giugno 2020 la Repubblica federale di Germania ha notificato alla Commissione europea un aiuto individuale sotto forma di ricapitalizzazione per un importo di EUR 6 miliardi (in prosieguo: la «misura in questione») concesso alla Deutsche Lufthansa AG (in prosieguo: la «DLH»). Tale ricapitalizzazione, che si inseriva nell'ambito di una serie di misure di sostegno più ampio a favore del gruppo Lufthansa (1), mirava a ripristinare la posizione di bilancio e la liquidità delle imprese di detto gruppo nella situazione eccezionale causata dalla pandemia di COVID-19.

La misura in questione comprendeva tre elementi distinti, ossia una partecipazione al capitale di circa EUR 300 milioni, una partecipazione tacita non convertibile in azioni di circa EUR 4,7 miliardi (in prosieguo: la «partecipazione tacita I») e una partecipazione tacita di EUR 1 miliardo con le caratteristiche di un'obbligazione convertibile (in prosieguo: la «partecipazione tacita II»).

Senza avviare il procedimento d'indagine formale previsto dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, la Commissione ha qualificato la misura in questione come aiuto di Stato compatibile con il mercato interno (2) ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE (3) e della sua comunicazione sul quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nel contesto attuale dell'emergenza del COVID-19 (4).

Le compagnie aeree Ryanair DAC e Condor Flugdienst GmbH (in prosieguo: la «Condor») hanno proposto due ricorsi diretti all'annullamento di tale decisione, accolti dalla Decima Sezione ampliata del Tribunale con la motivazione che, adottando la decisione impugnata, la Commissione ha violato varie condizioni e requisiti previsti dal quadro temporaneo.

Giudizio del Tribunale

Sulla ricevibilità dei ricorsi di annullamento

Per quanto riguarda la legittimazione dei ricorrenti a contestare la fondatezza della decisione impugnata, il Tribunale ricorda che, in conformità all'articolo 263, quarto comma, TFUE, qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre un ricorso contro un atto di cui non è destinataria in due ipotesi alternative, vale a dire, da un lato, se l'atto in questione la riguarda direttamente e individualmente e, dall'altro, se si tratta di un atto regolamentare che la riguarda direttamente e che non comporta alcuna misura di esecuzione.

Poiché la decisione impugnata, che è rivolta alla Repubblica federale di Germania, non costituisce un atto regolamentare, il Tribunale verifica se le ricorrenti siano direttamente e individualmente interessate da tale decisione.

Per quanto riguarda, da un lato, l'incidenza individuale, dalla giurisprudenza risulta che tale condizione può essere soddisfatta qualora le ricorrenti forniscano elementi che consentano di dimostrare che la misura di cui trattasi è idonea a incidere sostanzialmente sulle loro posizioni sul mercato rilevante. Pertanto, la Ryanair e la Condor hanno sottolineato la loro qualità di concorrenti dirette del gruppo Lufthansa su una moltitudine di rotte aeree, che costituirebbero altrettanti mercati rilevanti. La Ryanair ha inoltre evidenziato la sua qualità di concorrente diretta del gruppo Lufthansa sui mercati tedesco, belga e austriaco.

Dopo aver rilevato che, in fase di esame della ricevibilità del ricorso, è sufficiente constatare che la definizione del mercato rilevante fornita dalle ricorrenti è plausibile, fatto salvo l'esame nel merito di tale questione, il Tribunale conferma che la misura di cui trattasi era idonea a incidere in modo sostanziale sulla posizione concorrenziale delle ricorrenti sui mercati del trasporto aereo di passeggeri.

Infatti, da un'analisi dei dati pertinenti e credibili forniti dalle ricorrenti, letti congiuntamente alla decisione impugnata, risulta che la misura in questione poteva non solo consentire al gruppo Lufthansa di far fronte a un rischio di uscita dai mercati nei quali si trovava in concorrenza diretta con le ricorrenti, ma poteva anche rafforzare la sua posizione concorrenziale. Pertanto, la concessione della misura in questione era prima facie tale da provocare un lucro cessante o un'evoluzione meno favorevole di quella che sarebbe stata registrata dalle ricorrenti in assenza di una siffatta misura.

Per quanto riguarda, dall'altro lato, l'incidenza diretta nei confronti delle ricorrenti, il Tribunale ricorda che un concorrente del beneficiario di un aiuto è direttamente interessato da una decisione della Commissione che autorizza uno Stato membro a versarlo qualora la volontà di detto Stato di procedervi non lasci spazio a dubbi, come era avvenuto nel caso di specie.

Alla luce di tutte queste circostanze, il Tribunale conferma che le ricorrenti sono legittimate a contestare la fondatezza della decisione impugnata mediante i loro ricorsi di annullamento.

Sulla fondatezza dei ricorsi di annullamento

Prima di esaminare la fondatezza dei diversi motivi di annullamento dedotti dalle ricorrenti, il Tribunale ricorda che la Commissione è vincolata dalle discipline e dalle comunicazioni da essa adottate nel settore specifico degli aiuti di Stato, nei limiti in cui esse non derogano a norme del Trattato. Spetta, pertanto, al giudice dell'Unione verificare che la Commissione abbia rispettato le norme di cui si è dotata in tale settore.

Il Tribunale sottolinea, inoltre, che, nell'ambito del sindacato che esso esercita sulle valutazioni economiche complesse effettuate dalla Commissione nel settore degli aiuti di Stato, esso non è certamente tenuto a sostituire la propria valutazione economica a quella della Commissione. Tuttavia, esso deve non soltanto verificare l'esattezza materiale degli elementi di prova addotti, la loro attendibilità e la loro coerenza, ma altresì controllare se tali elementi costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione per valutare una situazione complessa e se siano di natura tale da suffragare le conclusioni che ne vengono tratte. Inoltre, il sindacato del giudice dell'Unione è completo per quanto riguarda le valutazioni effettuate dalla Commissione che non implicano valutazioni economiche complesse o, ancora, per quanto riguarda le questioni aventi carattere strettamente giuridico.

– A. Sull'ammissibilità della DLH all'aiuto notificato

Effettuati tali richiami, il Tribunale esamina, anzitutto, le varie censure che contestano l'ammissibilità della DLH all'aiuto notificato. A tale riguardo, le ricorrenti hanno dedotto, in particolare, una violazione del punto 49, lettera c), del quadro temporaneo, secondo il quale, per poter essere ammissibile a una misura di ricapitalizzazione, il beneficiario non deve essere in grado di reperire finanziamenti sui mercati a condizioni accessibili.

Secondo la decisione impugnata, tale condizione era soddisfatta in quanto la DLH non avrebbe disposto di garanzie sufficienti per reperire finanziamenti sui mercati per l'importo totale dell'aiuto.

In merito a tale punto il Tribunale rileva, tuttavia, che nulla nella decisione impugnata indica che la Commissione abbia esaminato l'eventuale disponibilità di garanzie, come gli aeromobili non gravati della DLH, il loro valore e le condizioni degli eventuali prestiti che sarebbe stato possibile ottenere sui mercati finanziari a fronte di tali garanzie. Inoltre, l'affermazione secondo cui le «garanzie», non identificate nella decisione impugnata, non sarebbero state sufficienti a coprire l'importo totale dei fondi necessari si basa su una premessa errata, secondo la quale il finanziamento che è possibile ottenere sui mercati deve necessariamente coprire l'intero fabbisogno del beneficiario. Infatti, né il tenore letterale né l'obiettivo o il contesto nel quale si inserisce il punto 49, lettera c), del quadro temporaneo avvalorano la tesi secondo cui il beneficiario non deve essere in grado di reperire finanziamenti sui mercati per la totalità del suo fabbisogno.

Poiché la Commissione ha quindi ommesso di esaminare se la DLH avrebbe potuto reperire una parte non trascurabile del finanziamento necessario sui mercati, il Tribunale conclude che essa non ha tenuto conto di tutti gli elementi pertinenti da prendere in considerazione per valutare la conformità della misura in questione con il punto 49, lettera c), del quadro temporaneo. Di conseguenza, il Tribunale accoglie la censura della Ryanair relativa alla violazione di detto punto, e a maggior ragione quella della Condor vertente sull'esistenza di seri dubbi a tale riguardo.

– B. Sulla remunerazione e l'uscita dello Stato

Il Tribunale esamina poi le censure relative alla violazione delle condizioni previste nel quadro temporaneo per quanto riguarda la remunerazione e l'uscita dello Stato.

A tale riguardo, la Ryanair contestava in particolare alla Commissione di non avere previsto un meccanismo di aumento della remunerazione dello Stato tedesco per quanto attiene, da un lato, alla partecipazione al capitale della DLH e, dall'altro, alla partecipazione tacita II dopo la sua eventuale conversione in capitale proprio.

In primo luogo, per quanto riguarda la remunerazione degli strumenti di capitale, quali la partecipazione nel capitale, il punto 61 del quadro temporaneo prevede che qualsiasi misura di ricapitalizzazione prevede un meccanismo di aumento della remunerazione, che incrementa la remunerazione dello Stato per incentivare il beneficiario a riacquistare i conferimenti statali di capitale. Il punto 62 di detto quadro prevede che la Commissione possa accettare meccanismi alternativi, a condizione che nel complesso ne risultino effetti analoghi d'incentivo sull'uscita dello Stato e un impatto globale analogo sulla remunerazione dello Stato.

Poiché la partecipazione dello Stato tedesco al capitale della DLH non era accompagnata da alcun meccanismo di aumento della remunerazione ai sensi del punto 61 del quadro temporaneo, la Commissione ha ritenuto che la struttura globale dell'aiuto notificato costituisse un meccanismo alternativo di aumento della remunerazione ai sensi del punto 62, in quanto comportava effetti d'incentivo sufficientemente forti sull'uscita dello Stato dal capitale della DLH. A sostegno di tale conclusione, la Commissione faceva riferimento, in particolare, al forte ribasso con il quale la Germania aveva acquistato le azioni della DLH, che offrirebbe allo Stato una remunerazione superiore a quella che sarebbe risultata dall'applicazione di un meccanismo di aumento della remunerazione.

Tale argomento è tuttavia respinto dal Tribunale, il quale rileva che il prezzo delle azioni sottoscritte dallo Stato al momento dell'ingresso di quest'ultimo nel capitale del beneficiario è disciplinato dal punto 60 del quadro temporaneo, secondo il quale il conferimento di capitale da parte dello Stato viene effettuato a un prezzo non superiore al prezzo medio delle azioni nei quindici giorni precedenti la richiesta di conferimento di capitale. Orbene, l'oggetto e l'obiettivo di tale regola sono diversi da quelli sottesi al meccanismo di aumento della remunerazione. Infatti, mentre quest'ultimo meccanismo mira ad incentivare il beneficiario interessato a riacquistare la partecipazione dello Stato il più rapidamente possibile, la regola relativa al prezzo di acquisto delle azioni ha l'obiettivo, in sostanza, di garantire che il prezzo al quale lo Stato acquista azioni non superi il loro prezzo di mercato. Poiché il prezzo delle azioni può fluttuare sia al rialzo che al ribasso, il prezzo di acquisto non è necessariamente destinato ad aumentare, nel corso del tempo, l'incentivo del beneficiario interessato a riacquistare la partecipazione dello Stato.

Ne consegue che, contrariamente a quanto sosteneva la Commissione, il livello del prezzo delle azioni al momento dell'ingresso dello Stato tedesco nel capitale della DLH non costituiva un meccanismo alternativo di aumento della remunerazione di tale Stato.

In secondo luogo, per quanto riguarda la partecipazione tacita II, che costituisce uno strumento ibrido, il punto 68 del quadro temporaneo impone che, dopo la conversione in capitale proprio, deve essere incluso un meccanismo di aumento della remunerazione per accrescere la remunerazione dello Stato, in modo da incentivare i beneficiari interessati a riacquistare i conferimenti di capitale pubblico. Orbene, secondo il Tribunale, è pacifico che neppure la partecipazione tacita II, al momento della sua conversione in capitale proprio, è accompagnata da un meccanismo di aumento della remunerazione o da un meccanismo analogo.

Pertanto, il Tribunale conclude che la Commissione ha violato il quadro temporaneo in quanto ha ommesso di esigere l'inclusione di un meccanismo di aumento della remunerazione dello Stato o di un meccanismo analogo nella remunerazione della partecipazione al capitale e della partecipazione tacita II, al momento della conversione di quest'ultima in capitale proprio.

– C. Sull'esistenza di un notevole potere di mercato del gruppo Lufthansa sui mercati rilevanti e gli impegni strutturali

Il Tribunale esamina infine le censure vertenti sulla violazione del punto 72 del quadro temporaneo secondo il quale, se il beneficiario di una misura di ricapitalizzazione COVID-19 superiore a EUR 250 milioni è un'impresa che dispone di un notevole potere di mercato (in prosieguo: il «NPM») su almeno uno dei mercati rilevanti in cui opera, gli Stati membri devono proporre misure supplementari per preservare una concorrenza effettiva su questi mercati.

A tale proposito, le ricorrenti hanno essenzialmente sollevato tre gruppi di censure relative a) alla definizione dei mercati rilevanti, b) all'esistenza di un NPM del gruppo Lufthansa su tali mercati e c) all'efficacia e sufficienza degli impegni strutturali accettati dalla Commissione.

– a. Sulla definizione dei mercati pertinenti

In primo luogo, per quanto riguarda la definizione dei mercati pertinenti, la Commissione ha ritenuto, nella decisione impugnata, che i mercati nei quali il gruppo Lufthansa esercitava le sue attività fossero i mercati di fornitura di servizi di trasporto aereo di passeggeri in partenza e a destinazione degli aeroporti serviti da tale gruppo. Essa ha quindi individuato i mercati rilevanti secondo l'approccio «aeroporto per aeroporto». Tale approccio è contestato dalle ricorrenti, secondo le quali la Commissione avrebbe dovuto definire i mercati di fornitura di servizi di trasporto aereo di passeggeri per coppie di città tra un punto di origine e un punto di destinazione (in prosieguo: i «mercati O & D»).

Poiché il punto 72 del quadro temporaneo non precisa il metodo secondo il quale devono essere definiti i mercati pertinenti, il Tribunale ricorda che le misure di ricapitalizzazione rientranti nel quadro temporaneo mirano a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro, sostenendo, in particolare, la redditività delle imprese colpite dalla pandemia di COVID-19 al fine di ripristinare la loro struttura di capitale al livello registrato prima della pandemia. Tali misure di aiuto riguardano quindi la situazione finanziaria globale del beneficiario e, più in generale, quella del settore economico interessato.

In tale contesto, la misura in questione mirava a garantire, in sostanza, che le società del gruppo Lufthansa disponessero di liquidità sufficiente e che le perturbazioni causate dalla pandemia di COVID-19 non compromettessero la loro redditività, e non a sostenere la presenza di detto gruppo su una o più rotte aeree. Pertanto, la Commissione ha giustamente rilevato che la misura in questione era volta a preservare la capacità globale del gruppo Lufthansa di fornire servizi di trasporto aereo e che, di conseguenza, non era opportuno esaminare l'impatto della misura in questione su ciascun mercato O & D considerato isolatamente.

Non convincono neppure gli argomenti delle ricorrenti relativi all'approccio seguito in materia di controllo delle concentrazioni, nel quale i mercati pertinenti sono definiti secondo l'approccio O & D, in quanto tale analogia non tiene sufficientemente conto delle specificità del quadro temporaneo e della misura in questione, che non ha alcun nesso diretto con determinati mercati O & D piuttosto che con altri.

Pertanto, ai fini dell'applicazione del punto 72 del quadro temporaneo, la Commissione poteva, senza incorrere in un errore manifesto di valutazione, definire i mercati rilevanti secondo l'approccio «aeroporto per aeroporto».

Il Tribunale respinge, inoltre, le censure dedotte in subordine dalla Ryanair, secondo le quali la Commissione avrebbe applicato erroneamente l'approccio «aeroporto per aeroporto», limitando il suo esame ai soli aeroporti situati all'interno dell'Unione dove il gruppo Lufthansa aveva una base. Su tale punto, il Tribunale rileva che, poiché la Ryanair non ha adeguatamente dimostrato che il

gruppo Lufthansa potesse avere un NPM negli aeroporti nei quali non aveva alcuna base, la Commissione poteva legittimamente escludere tali aeroporti dalla sua analisi. Inoltre, in materia di aiuti di Stato, la Commissione non è competente a esaminare se il gruppo Lufthansa disponga di un NPM in un aeroporto situato al di fuori dell'Unione.

– b. Sull'esistenza di un NPM del gruppo Lufthansa negli aeroporti pertinenti

Poiché tutti gli argomenti delle ricorrenti riguardanti la definizione dei mercati pertinenti sono stati respinti in quanto infondati, il Tribunale analizza, in secondo luogo, le censure relative all'esistenza di un NPM del gruppo Lufthansa negli aeroporti esaminati dalla Commissione.

Poiché la nozione di NPM non è definita nel quadro temporaneo, né più in generale nel settore degli aiuti di Stato, il Tribunale rileva anzitutto che tale nozione dev'essere considerata, in sostanza, equivalente a quella di posizione dominante nel diritto della concorrenza. Secondo una giurisprudenza costante, una siffatta posizione dominante è definita come una situazione di potenza economica grazie alla quale l'impresa che la detiene è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato di cui trattasi e ha la possibilità di tenere comportamenti alquanto indipendenti nei confronti dei suoi concorrenti, dei suoi clienti e, in ultima analisi, dei consumatori.

Nella decisione impugnata, come rettificata, la Commissione ha basato la sua analisi dell'esistenza di un NPM del gruppo Lufthansa nei dieci aeroporti esaminati (5) sulla quota delle bande orarie detenute da tale gruppo in tali aeroporti, sul livello di congestione in questi ultimi e sulla quota delle bande orarie detenute dai concorrenti, tenendo altresì conto del numero di aerei basati in alcuni degli aeroporti da detto gruppo e dai suoi concorrenti.

In proposito il Tribunale constata che tali criteri, che si riferiscono in sostanza alla capacità aeroportuale e riguardano l'accesso delle compagnie aeree all'infrastruttura aeroportuale, non forniscono informazioni dirette per quanto riguarda le quote di mercato del gruppo Lufthansa sul mercato di fornitura di servizi di trasporto aereo di passeggeri negli aeroporti esaminati. Tuttavia, dato che il rapporto tra le quote di mercato detenute da quest'ultimo e dai suoi concorrenti costituisce un valido indizio dell'esistenza di un NPM, la Commissione non poteva ignorare i fattori che fornivano informazioni ad esso relative, quali il numero di voli e di posti offerti in partenza e a destinazione degli aeroporti interessati. Ne consegue che, omettendo di prendere in considerazione tutti i fattori pertinenti per valutare il potere di mercato del gruppo Lufthansa negli aeroporti interessati, la Commissione è incorsa in un errore manifesto di valutazione.

Inoltre, e in ogni caso, la Commissione è altresì incorsa in un errore manifesto di valutazione concludendo, sulla base dei soli criteri da essa esaminati, che il gruppo Lufthansa godeva di un NPM negli aeroporti di Francoforte e Monaco di Baviera durante la stagione estiva 2019 e la stagione invernale 2019/2020, ma che ciò non si verificava relativamente agli altri aeroporti pertinenti. A tale riguardo, il Tribunale rileva che la valutazione globale dei criteri analizzati dalla Commissione per gli aeroporti di Düsseldorf e Vienna durante la stagione estiva 2019 dimostra l'esistenza di una quota di bande orarie molto elevata del gruppo Lufthansa nell'aeroporto di Düsseldorf e di una quota di bande orarie elevata nell'aeroporto di Vienna, anche durante le ore di punta, un livello molto elevato di congestione dei due aeroporti, caratterizzato da una congestione quasi completa durante le ore di punta e da una posizione debole dei concorrenti di detto gruppo. Pertanto, sulla base di questi soli criteri, la Commissione non poteva concludere correttamente che il gruppo Lufthansa non disponeva di un NPM negli aeroporti di Düsseldorf e Vienna almeno durante la stagione estiva 2019. Inoltre, e in ogni caso, i dati che hanno indotto la Commissione a concludere che il gruppo Lufthansa disponeva di un NPM negli aeroporti di Francoforte e Monaco di Baviera non erano materialmente diversi da quelli relativi agli aeroporti di Düsseldorf e di

Vienna, quantomeno per quanto riguarda la stagione estiva 2019. Su tale base, il Tribunale accoglie le censure delle ricorrenti.

– c. Sugli impegni strutturali

In terzo e ultimo luogo, il Tribunale esamina le censure che contestano diversi aspetti degli impegni strutturali accettati dalla Commissione ai sensi del punto 72 del quadro temporaneo, al fine di preservare l'esercizio di una concorrenza effettiva negli aeroporti di Francoforte e Monaco di Baviera.

Ai sensi del suddetto punto 72, nel proporre tali misure gli Stati membri possono offrire impegni strutturali o comportamentali ai sensi della comunicazione sulle misure correttive (6). Conformemente a tale comunicazione, gli impegni proposti devono eliminare interamente le riserve sotto il profilo della concorrenza, essere completi ed efficaci sotto ogni profilo e devono inoltre poter essere realizzati in maniera efficace entro un breve periodo di tempo. In tale contesto, spetta in particolare alla Commissione esaminare tutti gli elementi pertinenti relativi alla misura proposta propriamente detta, come il tipo, l'ampiezza e la portata della misura proposta, valutati in funzione della struttura e delle caratteristiche particolari del mercato sul quale si pongono i problemi di concorrenza, ivi compresa la posizione delle parti e di altri operatori sul mercato.

Occorre altresì tenere conto delle specificità del diritto in materia di aiuti di Stato e, più in particolare, del quadro temporaneo, nel quale si inserisce il requisito relativo alle misure supplementari. Dato che gli aiuti concessi conformemente a tale quadro hanno l'obiettivo di garantire la continuità operativa delle imprese redditizie durante la pandemia di COVID-19, gli impegni enunciati al suo punto 72 devono essere concepiti in modo tale da garantire che, dopo la concessione dell'aiuto, il beneficiario non diventi più potente sul mercato di quanto non lo fosse prima dell'emergenza del COVID-19 e che l'esercizio di una concorrenza effettiva sia preservato sui mercati interessati.

Nel caso di specie, la decisione impugnata prevedeva, quali misure proposte dalla Germania ai sensi del punto 72 del quadro temporaneo, in particolare la cessione da parte della DLH di 24 bande orarie al giorno in ciascuno degli aeroporti di Francoforte e Monaco di Baviera nonché di attività supplementari, come richiesto dal regolatore delle bande orarie al fine di consentire il trasferimento di bande orarie.

A tale proposito, le ricorrenti contestavano, tra l'altro, la procedura di cessione delle bande orarie approvata nella decisione impugnata, che doveva svolgersi in due fasi. Nella prima fase le bande orarie dovevano essere offerte unicamente «ai nuovi arrivati». Se, dopo un periodo determinato superiore a diverse stagioni, le bande orarie non fossero state cedute ad un nuovo arrivato, in una seconda fase esse sarebbero state messe a disposizione dei vettori che possedevano già una base in questi due aeroporti.

Ricordando l'obbligo della Commissione di esaminare tutti gli elementi pertinenti relativi agli impegni proposti, valutati in funzione della struttura e delle caratteristiche particolari del mercato rilevante, ivi compresa la posizione delle parti e di altri operatori sul mercato, il Tribunale constata che la Commissione ha ommesso di esaminare l'adeguatezza dell'esclusione dei concorrenti già basati negli aeroporti di Francoforte e Monaco di Baviera dalla prima fase della procedura. Infatti, nella decisione impugnata, la Commissione non ha addotto alcuna ragione atta a dimostrare che tale esclusione fosse idonea a preservare l'esercizio di una concorrenza effettiva sui mercati rilevanti e necessaria a tal fine.

Orbene, nel caso di specie, un siffatto esame era ancora più necessario in quanto la struttura del mercato negli aeroporti di Francoforte e Monaco di Baviera era caratterizzata, secondo la stessa decisione impugnata, dal peso varie volte maggiore del gruppo Lufthansa rispetto a quello dei suoi concorrenti più vicini, che disponevano già di una base in tali aeroporti, cosicché l'esclusione di questi ultimi durante la prima fase della procedura rischiava di avere la conseguenza di frammentare ulteriormente la concorrenza in tali aeroporti. Peraltro, il fatto che i concorrenti più vicini al gruppo Lufthansa, i quali, per via della loro presenza negli aeroporti di Francoforte e Monaco di Baviera, potevano essere in una posizione migliore per acquisire il portafoglio di bande orarie di cui trattasi e per aumentare la pressione concorrenziale, potessero divenire ammissibili nella seconda fase della procedura non rimette in discussione tale conclusione, dal momento che la loro ammissibilità dipende dal fallimento della prima fase.

Alla luce di quanto precede, il Tribunale conclude che, escludendo i concorrenti che già possedevano una base negli aeroporti di Francoforte e di Monaco di Baviera dalla prima fase della procedura di cessione di bande orarie, la Commissione non ha esaminato tutti gli elementi pertinenti relativi all'impegno proposto, e ha quindi commesso un errore manifesto di valutazione.

Per quanto riguarda la cessione delle bande orarie della DLH negli aeroporti di Francoforte e Monaco di Baviera, la Condor ha inoltre dedotto una violazione dell'obbligo di motivazione da parte della Commissione, in quanto quest'ultima non avrebbe spiegato in che modo il requisito, previsto dalla decisione impugnata, di retribuire la cessione delle bande orarie piuttosto che di esigerne il trasferimento a titolo gratuito sarebbe, da un lato, conforme alle norme applicabili e, dall'altro, renderebbe gli impegni sufficientemente attraenti per un eventuale acquirente.

Su tale punto, il Tribunale rileva che il requisito secondo cui la cessione delle bande orarie doveva essere effettuata in cambio di una retribuzione rivestiva un'importanza essenziale nella struttura della decisione impugnata, di modo che la Commissione era tenuta ad esporre le ragioni per le quali essa ha ritenuto che tale requisito fosse conforme alle norme applicabili in materia. Orbene, in assenza di qualsiasi indicazione quanto alle ragioni che hanno indotto la Commissione a ritenere che la cessione delle bande orarie dovesse essere retribuita e non effettuata a titolo gratuito e che tale requisito non avrebbe avuto come conseguenza di ridurre l'attrattiva di tali bande orarie e, pertanto, l'efficacia dei relativi impegni, il Tribunale constata che la Commissione è venuta meno al suo obbligo di motivazione della decisione impugnata.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il Tribunale conclude che la decisione impugnata, come rettificata, è viziata da vari errori e irregolarità e, di conseguenza, la annulla.

1 La DLH è la società madre a capo del gruppo Lufthansa, che comprende, segnatamente, le compagnie aeree Lufthansa Passenger Airlines, Brussels Airlines SA/NV, Austrian Airlines AG, Swiss International Air Lines Ltd e Edelweiss Air AG.

2 Decisione C(2020) 4372 final della Commissione, del 25 giugno 2020, relativa all'aiuto di Stato SA 57153 (2020/N) - Germania - COVID-19 - Aiuto a favore di Lufthansa (in prosieguo: la «decisione impugnata»). Il 14 dicembre 2021 la Commissione ha adottato la decisione C(2021) 9606 final, che rettifica la decisione impugnata.

[3](#) In forza dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, gli aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro possono considerarsi, a determinate condizioni, compatibili con il mercato interno.

[4](#) Comunicazione della Commissione, del 19 marzo 2020, relativa al quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 (GU 2020, C 91 I, pag. 1; in prosieguo: il «quadro temporaneo»), che è stata modificata, una prima volta, il 3 aprile 2020 (GU 2020, C 112 I, pag. 1) e una seconda volta l'8 maggio 2020 (GU 2020, C 164, pag. 3).

[5](#) Ossia gli aeroporti di Berlino Tegel, Bruxelles, Düsseldorf, Francoforte, Amburgo, Monaco di Baviera, Palma di Maiorca, Stoccarda, Vienna e Hannover.

[6](#) Comunicazione della Commissione concernente le misure correttive considerate adeguate a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio e del regolamento (CE) n. 802/2004 della Commissione (GU 2008, C 267, pag. 1).