



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Ottende Udvidede Afdeling)

20. december 2023*

»Statsstøtte – støtte indrømmet af Frankrig til fordel for Air France og Air France-KLM i forbindelse med covid-19-pandemien – rekapitalisering – afgørelse, hvorved støtten erklæres forenelig med det indre marked – annullationssøgsmål – søgsmålskompetence – væsentlig påvirkning af sagsøgerens stilling på markedet – formaliteten – identifikation af støttemodtageren i forbindelse med en virksomhedskoncern«

I sag T-494/21,

Ryanair DAC, Swords (Irland),

Malta Air ltd., Pietà (Malta),

ved advokaterne F.-C. Laprévote, E. Vahida, V. Blanc, S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis og D. Pérez de Lamo,

sagsøgere,

mod

Europa-Kommissionen ved L. Flynn, J. Carpi Badía og C. Georgieva, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

Forbundsrepublikken Tyskland ved P.-L. Krüger og J. Möller, som befuldmægtigede,

af

Den Franske Republik ved A.-L. Desjonquères, P. Dodeller, T. Stéhelin, B. Fodda og T. Lechevallier, som befuldmægtigede,

af

Kongeriget Nederlandene ved M. Bulterman, C. Schillemans og J. Langer, som befuldmægtigede, bistået af advokat S. Corrijn,

af

* Processprog: engelsk.

Air France-KLM, Paris (Frankrig), ved advokaterne J. Derenne og D. Vallindas,

og af

Société Air France, Tremblay-en-France (Frankrig), ved J. Derenne og D. Vallindas,

intervenienter,

har

RETTEN (Ottende Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. van der Woude, og dommerne A. Kornezov (refererende dommer), G. De Baere, D. Petrлік og S. Kingston,

justitssekretær: fuldmægtig S. Spyropoulos,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter retsmødet den 22. maj 2023,

afsagt følgende

Dom

- 1 Med søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF har sagsøgerne, Ryanair DAC og Malta Air ltd., nedlagt påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2021) 2488 final af 5. april 2021 om statsstøtte SA.59913 – Frankrig – Covid-19 – Rekapitalisering af Air France og Air France-KLM (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Tvistens baggrund

- 2 Société Air France (herefter »Air France«) og Air France-KLM (herefter »holdingselskabet Air France-KLM«) er en del af Air France-KLM-koncernen. Denne koncern ledes af holdingselskabet Air France-KLM. Ifølge den anfægtede afgørelse omfatter denne koncern desuden bl.a. Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (herefter »KLM«), »Air France-KLM International Mobility (Suisse)«, »Blueteam V (France)«, »BigBlank (France)«, »Air France-KLM Finance (France)« og »Transavia Company (France)«.
- 3 Det fremgår af den anfægtede afgørelse, at Den Franske Republik og Kongeriget Nederlandene ejer henholdsvis 14,3% og 14% af kapitalen i holdingselskabet Air France-KLM, og den Franske Republik råder desuden over 21% af stemmerettighederne i holdingselskabet. Holdingselskabet Air France-KLM ejer for sin del alle kapitalandelene i Air France og direkte og indirekte 93,84% af selskabskapitalen i KLM. Nævnte holdingselskab ejer endvidere 99,7% af de økonomiske rettigheder, dvs. rettighederne til udbytte, og 49% af stemmerettighederne i KLM. Samme holdingselskab ejer alle kapitalandelene i de øvrige datterselskaber, der er opregnet i præmis 2 ovenfor.

- 4 Den anfægtede afgørelse indgår i en sammenhæng med en række andre statsstøtteforanstaltninger med henblik på at støtte luftfartssektoren og navnlig de selskaber, der tilhører koncernen Air France-KLM.
- 5 Den 4. maj 2020 godkendte Europa-Kommissionen navnlig en individuel støtte, som Den Franske Republik indrømmede Air France, i form af dels en statsgaranti på 90% af et lån på 4 mia. EUR, som var ydet af et bankkonsortium, dels et aktionærlån for maksimalt 3 mia. EUR (herefter »aktionærlånet«) ved afgørelse C(2020)2983 final om statsstøtte SA.57082 (2020/N) – Frankrig – Covid-19: Midlertidige rammebestemmelser, artikel 107, stk. 3, litra b) – Garanti og aktionærlån til fordel for Air France som berigtiget ved Kommissionens afgørelse C(2020) 9384 final af 17. december 2020 og Kommissionens afgørelse C(2021) 5701 final af 26. juli 2021) (herefter »Air France-afgørelsen«), som er en del af Rettens sagsakter.
- 6 I Air France-afgørelsen fandt Kommissionen, at modtagerne af den omhandlede støtte var Air France og de datterselskaber, som dette selskab kontrollerer. Derimod blev hverken holdingselskabet Air France-KLM eller dets datterselskaber, herunder KLM og de selskaber, som sidstnævnte kontrollerer, anset for at være begunstigede af denne støtte.
- 7 Kommissionen godkendte den 13. juli 2020 ved afgørelse C(2020) 4871 final af 13. juli 2020 om statsstøtte SA.57116 (2020/N) – Nederlandene – Covid-19: Statsgaranti og statslån til fordel for KLM (herefter »KLM-afgørelsen«) en individuel støtte tildelt af Kongeriget Nederlandene til fordel for KLM, der dels udgjorde en statsgaranti for et lån til KLM ydet af et bankkonsortium, dels et statslån for maksimalt 3,4 mia. EUR.
- 8 Den 31. marts 2021 underrettede Den Franske Republik i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF og Kommissionens meddelelse af 19. marts 2020 med titlen »Midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud« (EUT 2020, C 91I, s. 1), som ændret den 1. februar 2021 (EUT 2021, C 34, s. 6) (herefter »de midlertidige rammebestemmelser«), Kommissionen om en individuel støtte i form af en rekapitalisering af Air France og holdingselskabet Air France-KLM for et samlet beløb på 4 mia. EUR (herefter »den omhandlede foranstaltning«). Den omhandlede foranstaltning består på den ene side af Den Franske Republiks forpligtelse til at forhøje kapitalen med højst 1 mia. EUR (i det følgende benævnt »kapitalandelen«) og på den anden side i konverteringen af det aktionærlån, som var genstand for Air France-afgørelsen, til et hybridinstrument (i det følgende benævnt »hybridinstrumentet«).
- 9 Den 5. april 2021 vedtog Kommissionen den anfægtede afgørelse, hvori den konkluderede, at den omhandlede foranstaltning udgjorde en statsstøtte, der var forenelig med det indre marked, i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF og de midlertidige rammebestemmelser.
- 10 Kommissionen fandt i den anfægtede afgørelse, at modtagerne af den omhandlede foranstaltning dels var Air France og dets datterselskaber, dels var holdingselskabet Air France-KLM og de datterselskaber, som dette holdingselskab kontrollerer (herefter »modtagerne«), med undtagelse af KLM og dets datterselskaber.
- 11 Ved dom af 19. maj 2021, Ryanair mod Kommissionen (KLM; covid-19) (T-643/20, EU:T:2021:286), annullerede Retten KLM-afgørelsen, idet den var behæftet med en utilstrækkelig begrundelse angående identifikationen af modtageren af den omtvistede støtteforanstaltning.

Parternes påstande

- 12 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede afgørelse annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 13 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 14 Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Nederlandene, Air France og holdingselskabet Air France-KLM har nedlagt påstand om, at Kommissionen frifindes, og at sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 15 Den Franske Republik har nedlagt påstand om, at sagen afvises, for så vidt som sagsøgerne har anfægtet, at den anfægtede afgørelse er velbegrundet, og at Kommissionen i øvrigt frifindes.

Retlige bemærkninger

Formaliteten

- 16 Sagsøgerne har for det første gjort gældende, at de er interesserede parter som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF og artikel 1, litra h), i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 [TEUF] (EUT 2015, L 248, s. 9), og at de derfor har kompetence til at anlægge sag for at forsvare deres proceduremæssige rettigheder. Sagsøgerne har for det andet anført, at deres konkurrencemæssige stilling på markedet i væsentlig grad blev påvirket af den omhandlede foranstaltning, og at de således har ret til at anfægte, at den anfægtede afgørelse er velbegrundet.
- 17 Kommissionen, Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Nederlandene, Air France og holdingselskabet Air France-KLM har ikke fremsat nogen formalitetsindsigelse.
- 18 Den Franske Republik har derimod gjort gældende, at sagsøgerne ikke har søgsmålskompetence til at anfægte, at den anfægtede afgørelse er velbegrundet.
- 19 Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at sagsøgerne er konkurrenter til Air France, og at de derfor imidlertid skal anses for at være »interesserede parter« som omhandlet i artikel 1, litra h), i forordning 2015/1589 og har kompetence til at anlægge sag for at sikre de proceduremæssige rettigheder, som de udleder af artikel 108, stk. 2, TEUF.
- 20 Med hensyn til sagsøgernes kompetence til at anfægte, at den anfægtede afgørelse er velbegrundet, skal det bemærkes, at antagelsen til realitetsbehandling af et søgsmål anlagt af en fysisk eller juridisk person til prøvelse af en retsakt, der ikke er rettet til vedkommende, i medfør af artikel 263, stk. 4, TEUF forudsætter, at denne person indrømmes søgsmålskompetence, hvilket forekommer i to situationer. Dels kan et sådant søgsmål anlægges, hvis retsakten berører den

pågældende umiddelbart og individuelt. Dels kan en sådan person anlægge sag til prøvelse af en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, hvis den berører vedkommende umiddelbart (dom af 17.9.2015, Mory m.fl. mod Kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, præmis 59 og 91, og af 13.3.2018, Industrias Químicas del Vallés mod Kommissionen, C-244/16 P, EU:C:2018:177, præmis 39).

- 21 Eftersom den anfægtede afgørelse, der er rettet til Den Franske Republik, ikke udgør en regelfastsættende retsakt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, da den ikke er en generel retsakt (jf. i denne retning dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 56), tilkommer det Retten at efterprøve, om sagsøgerne er umiddelbart og individuelt berørt af denne afgørelse som omhandlet i denne bestemmelse.
- 22 Det følger i denne forbindelse af fast retspraksis, at andre personer end en afgørelses adressater kun kan gøre gældende, at de berøres individuelt, hvis afgørelsen rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten (dom af 15.7.1963, Plaumann mod Kommissionen, 25/62, EU:C:1963:17, s. 414, af 28.1.1986, Cofaz m.fl. mod Kommissionen, 169/84, EU:C:1986:42, præmis 22, og af 22.11.2007, Sniace mod Kommissionen, C-260/05 P, EU:C:2007:700, præmis 53).
- 23 Hvis en sagsøger anfægter berettigelsen af en afgørelse om vurderingen af en støtte truffet i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF eller efter afslutningen af den formelle undersøgelsesprocedure, er det forhold alene, at sagsøgeren kan anses for at være en »interesseret part« som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF, således ikke tilstrækkeligt til at fremme sagen til realitetsbehandling. Det skal i så fald godtgøres, at sagsøgeren har en særlig stilling som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 22 ovenfor. Dette vil bl.a. være gældende i det tilfælde, hvor sagsøgerens stilling på det pågældende marked i væsentligt omfang påvirkes af den støtteforanstaltning, som den pågældende afgørelse vedrører (jf. dom af 15.7.2021, Deutsche Lufthansa mod Kommissionen, C-453/19 P, EU:C:2021:608, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 24 I denne forbindelse indebærer påvisningen af, at sagsøgerens stilling på markedet påvirkes væsentligt, ikke, at der skal træffes endelig afgørelse om konkurrenceforholdet mellem denne sagsøger og de virksomheder, der modtager støtte, men kræver nødvendigvis af sagsøgeren, at denne præcist har fremdraget grundene til, at virksomhedens retmæssige interesser krænkes af Kommissionens afgørelse, idet denne navnlig påvirker dens stilling på det omhandlede marked (jf. dom af 15.7.2021, Deutsche Lufthansa mod Kommissionen, C-453/19 P, EU:C:2021:608, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 25 Det fremgår således af Domstolens praksis, at den væsentlige påvirkning af sagsøgerens konkurrencemæssige stilling på det pågældende marked ikke følger af en dybtgående analyse af de forskellige konkurrenceforhold på det pågældende marked, som gør det muligt præcist at fastslå, i hvilket omfang dennes konkurrencestilling påvirkes, men i princippet af en prima facie-konstatering af, at den foranstaltning, der er omfattet af Kommissionens afgørelse, fører til, at denne stilling påvirkes væsentligt (jf. dom af 15.7.2021, Deutsche Lufthansa mod Kommissionen, C-453/19 P, EU:C:2021:608, præmis 58).

- 26 Det følger heraf, at denne betingelse kan være opfyldt, hvis sagsøgeren fremlægger oplysninger, der gør det muligt at godtgøre, at den omhandlede foranstaltning i væsentlig grad kan påvirke vedkommendes stilling på det relevante marked (jf. dom af 15.7.2021, Deutsche Lufthansa mod Kommissionen, C-453/19 P, EU:C:2021:608, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).
- 27 Hvad angår de elementer, der er tilladt i retspraksis med henblik på at godtgøre en sådan væsentlig påvirkning, er den blotte omstændighed, at en retsakt er egnet til at øve en vis indflydelse på de på det relevante marked herskende konkurrenceforhold, og at den berørte virksomhed på en eller anden måde konkurrerede med afgørelsens adressat, ikke tilstrækkelig til, at den pågældende virksomhed kan betragtes som individuelt berørt af den pågældende afgørelse. En virksomhed kan således ikke alene påberåbe sig sin status som konkurrent i forhold til den støttemodtagende virksomhed (jf. dom af 15.7.2021, Deutsche Lufthansa mod Kommissionen, C-453/19 P, EU:C:2021:608, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 Godtgørelsen af en væsentlig påvirkning af en konkurrents markedsposition kan ikke begrænses til spørgsmålet, om visse forhold, der indikerer en nedgang i sagsøgerens kommercielle eller økonomiske formåen, er til stede, såsom en væsentlig omsætningsnedgang, ikke-ubetydelige økonomiske tab eller en væsentlig nedgang i markedsandele som følge af tildelingen af den omhandlede støtte. Tildelingen af en statsstøtte kan ligeledes påvirke en operatørs konkurrencesituation på andre måder, bl.a. ved at betyde en manglende indtjening eller en mindre fordelagtig udvikling end den, der ville have været i mangel af en sådan støtte (dom af 15.7.2021, Deutsche Lufthansa mod Kommissionen, C-453/19 P, EU:C:2021:608, præmis 61).
- 29 Det fremgår heller ikke af retspraksis, at sagsøgeren skal fremlægge oplysninger om størrelsen eller den geografiske udstrækning af de omhandlede markeder eller med hensyn til selskabets markedsandele eller markedsandele hos den, der begunstiges af den omhandlede foranstaltning, eller hos eventuelle konkurrenter på disse markeder (jf. i denne retning dom af 15.7.2021, Deutsche Lufthansa mod Kommissionen, C-453/19 P, EU:C:2021:608, præmis 65).
- 30 Det er i lyset af disse principper, at det skal undersøges, om sagsøgerne har fremlagt dokumentation for, at den omhandlede foranstaltning vil kunne påvirke selskabets stilling på det pågældende marked væsentligt.
- 31 For det første har sagsøgerne i denne henseende gjort gældende, at de før covid-19-pandemien drev 211 luftruter fra eller til Frankrig. Sagsøgerne har navnlig anført, at Ryanair konkurrerede direkte med Air France og dets datterselskaber på 45 luftruter i 2019 og på 47 luftruter i 2021 fra eller til Frankrig, som var økonomisk vigtige, idet de forbandt store byer i og uden for Europa, om som generelt ville have været betjent af meget få andre luftfartsselskaber. Ryanair transporterede desuden mere end 1 mio. passagerer på disse ruter i 2019 og i alt 127 305 passagerer på ruterne fra januar til og med august 2021.
- 32 Heroverfor har Den Franske Republik dog i det væsentlige anført, at Ryanair ikke er den nærmeste og mest direkte konkurrent til Air France. Den Franske Republik bestrider endvidere den omstændighed, at sagsøgerne er »i direkte konkurrence« med Air France med den begrundelse, at de luftruter, der drives af Air France fra og til lufthavnene Roissy-Charles-de-Gaulle (herefter »CDG-lufthavnen«) og Paris-Orly (herefter »ORY-lufthavnen«) og luftruterne drevet af Ryanair fra og til lufthavnen Beauvais-Tillé (herefter »BVA-lufthavnen«) ikke vil være substituerbare og derfor ikke vil være relevante for vurderingen af konkurrenceforholdet mellem sagsøgerne og Air France. Hvad angår de andre luftruter, som sagsøgerne har påberåbt sig, gør Den Franske Republik gældende, at Ryanair ikke er Air Frances eneste konkurrent på disse ruter.

- 33 Det bemærkes i den forbindelse, at det på tidspunktet for undersøgelsen af sagens formalitet ikke er nødvendigt at tage endelig stilling til afgrænsningen af markedet for de pågældende varer eller tjenesteydelser eller til konkurrenceforholdet mellem sagsøgerne og støttemodtageren. Det er principielt tilstrækkeligt, at sagsøgeren prima facie påviser, at iværksættelsen af den omhandlede foranstaltning umiddelbart fører til, at dennes konkurrencemæssige stilling på markedet skades væsentligt (jf. den retspraksis, der er nævnt i præmis 24 og 25 ovenfor).
- 34 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt luftruterne, der drives dels fra og til lufthavnene CDG og ORY, dels fra og til lufthavnen BVA, er substituerbare, følger det af retspraksis, at Retten i den henseende kan tage hensyn til flere faktorer, såsom afstanden og rejsetiden ud fra referencekriteriet om 100 km eller en times kørsel, konkurrenternes synspunkt, de berørte lufthavnes synspunkt og medlemsstaternes civile luftfartsmyndigheders synspunkt, feriepassageres vurdering af en rute, begrebet »lufthavnssystem« i henhold til bilag II til Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23. juli 1992 om EF-luftfartsselskabers afgang til luftruter inden for Fællesskabet (EFT 1992, L 240, s. 8), markedsføringspraksis, om der er transport mellem lufthavnene og bestemte byer (dom af 6.7.2010, Ryanair mod Kommissionen, T-342/07, EU:T:2010:280, præmis 103 ff.).
- 35 Kommissionen har ganske vist i den anfægtede afgørelses fodnote nr. 100, »for fuldstændighedens skyld«, anført, lufthavnene CDG og ORY ikke er substituerbare med BVA-lufthavnen. Kommissionen har dog ikke begrundet denne konklusion, og har hverken undersøgt, eller overhovedet nævnt, nogen af de relevante betingelser, der er oplyst i den retspraksis, der er henvist til i præmis 34 ovenfor.
- 36 Kommissionen har i retsmødet anført, at luftruterne, der drives af Ryanair fra og til lufthavnen BVA, på baggrund af disse kriterier, med henblik på realitetsbehandlingen af nærværende søgsmål, kunne betragtes prima facie som substituerbare med de luftruter, der drives af Air France fra og til lufthavnene CDG og ORY.
- 37 Denne holdning afspejles i Kommissionens afgørelsespraksis, hvilken, uden at forpligte Unionens retsinstanser, dog kunne udgøre et nyttigt element i en umiddelbar vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt tildelingen af den omhandlede foranstaltning kan skade sagsøgernes konkurrencemæssige stilling på markedet. Kommissionen vurderede således i 266.-279. betragtning til afgørelse C(2013) 1106 final af 27. februar 2013 om en fusions uforenelighed med det indre marked og EØS-aftalen (Saf COMP/M.6663 – Ryanair/Aer Lingus III), at kriteriet om 100 km eller en times kørsel var opfyldt, idet afstanden og rejsetiden i bil til Paris' centrum fra lufthavnene CDG, ORY og BVA var henholdsvis 23 km (31 min), 20 km (30 min) og 80 km (60 min). Kommissionen konkluderede på denne baggrund, at ORY-lufthavnen var substituerbar med lufthavnene CDG og BVA for fly fra og til Dublin (Irland).
- 38 Under disse omstændigheder og i mangel af konkrete elementer, der taler for det modsatte i sagsakterne for Retten, skal det fastslås, at luftruterne garanteret af Ryanair fra og til BVA-lufthavnen, som sagsøgerne henviser til med henblik på at godtgøre deres søgsmålskompetence, kan anses for værende umiddelbart substituerbare med de luftruter, der drives af Air France fra og til lufthavnene CDG og ORY. I forbindelse med undersøgelsen af Ryanairs søgsmålskompetence skal der således tages hensyn til alle de luftruter, som sagsøgerne har påberåbt sig, idet det præciseres, at Den Franske Republik ikke har anfægtet substituerbarheden af de andre luftruter, der drives af henholdsvis Ryanair og Air France fra og til andre lufthavne i Frankrig.

- 39 Det skal således fastslås, at Ryanair konkurrerede med Air France og dets datterselskaber på et betydeligt antal af luftruterne fra og til Frankrig, nemlig mellem 45 og 47 i perioden 2019-2021. Det fremgår desuden af sagsakterne for Retten og af bilag A.3.6 til stævningen, hvis bevismæssige værdi hverken bestrides af Kommissionen eller af intervenienterne, at antallet af pladser, som Ryanair udbød på disse ruter, ofte var sammenlignelige med eller i visse tilfælde endda oversteg det antal, som Air France og dets datterselskaber udbød. Der var således også betydelig konkurrence mellem disse selskaber hvad angår antallet af udbudte pladser.
- 40 For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at selskaberne påtænkte en kommerciel udvidelse på det franske marked, således som det ses af den omstændighed, at selskabet i 2019 havde oprettet 67 nye luftruter fra eller til Frankrig. Kommissionen og intervenienterne har ikke bestridt denne omstændighed. Sagsøgerne har desuden tilføjet, at de havde bestilt 210 luftfartøjer af typen Boeing 737 Max, som skulle have været føjet til dets flåde i juni 2021, og som ville give selskaberne mulighed for at fortsætte deres udvidelsesplan.
- 41 For det tredje fremgår det navnlig af den anfægtede afgørelses punkt 14-18, at det med den omhandlede foranstaltning var tilsigtet at undgå, at holdingselskabet Air France-KLM og Air France blev insolvente. Det følger desuden af en rapport fra Fondation pour l'innovation politique med titlen »Before COVID-19 air transportation in Europe: an already fragile sector« (den europæiske luftfart før covid-19-pandemien: en allerede skrøbelig sektor) fra maj 2020, som sagsøgerne har fremlagt, og hvis indhold parterne ikke har bestridt, at det var »sandsynligt, at Ryanair [...] [ville] komme nogenlunde uskadt ud af covid-19-krisen og endda have tilstrækkelige økonomiske ressourcer, bl.a. som følge af gældsætning og opkøb af konkursramte selskaber, til at kunne deltage i den forventede omstrukturering af luftfarten i Europa«. Det følger heraf, at Ryanair stod ret stærkt i forhold til de traditionelle luftfartsselskaber, såsom Air France, der risikerede at blive insolvent eller ligefrem at måtte forlade markedet.
- 42 For det fjerde fremgår det af sagsakterne, at generaldirektøren for holdingselskabet Air France-KLM i 2019 annoncerede en handlingsplan med henblik på at intensivere konkurrencen med »lavprislufartsselskaberne«, såsom Ryanair, via lavprisdatterselskabet »Transavia France«.
- 43 Det kan på baggrund af de forhold, der er beskrevet i præmis 38-42 ovenfor, konstateres, at sagsøgerne har påvist, at indrømmelsen af den omhandlede foranstaltning kunne styrke Air Frances konkurrencemæssige stilling til skade for Ryanair og således umiddelbart føre til, at selskabets konkurrencemæssige stilling på markedet blev påvirket væsentligt, bl.a. ved at resultere i manglende indtjening eller en mindre fordelagtig udvikling end den, der ville have været i mangel af en sådan foranstaltning (jf. den retspraksis, der er omhandlet i præmis 28 ovenfor).
- 44 Denne konklusion drages ikke i tvivl af Den Franske Republiks indsigelse om, at Ryanair ikke var Air Frances største konkurrent på det franske marked.
- 45 I medfør af retspraksis kræves det nemlig ikke, at sagsøgeren er støttemodtagerens største konkurrent, for at den pågældendes konkurrencemæssige stilling kan anses for at være væsentligt påvirket af støtten.
- 46 Den Franske Republiks indsigelse om, at sagsøgerne ikke har påvist, at den anfægtede afgørelse ramte dem på grund af en faktisk situation, der adskilte dem fra situationen for Air Frances øvrige konkurrenter, kan heller ikke tages til følge.

- 47 Betingelsen om, at sagsøgerens konkurrencemæssige stilling skal påvirkes væsentligt, er nemlig et forhold, som kun vedrører sagsøgeren, og som kun skal vurderes i forhold til dennes stilling på markedet forud for indrømmelsen af den omhandlede foranstaltning eller i mangel af denne foranstaltning. Det drejer sig således ikke om at sammenligne situationen for alle konkurrenterne på det pågældende marked (jf. i denne retning generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse Deutsche Lufthansa mod Kommissionen, C-453/19 P, EU:C:2020:862, punkt 58). Domstolen har i øvrigt som nævnt i præmis 29 ovenfor præciseret, at det ikke er nødvendigt, at sagsøgeren fremlægger oplysninger om sine egne markedsandele eller om markedsandele hos støttemodtageren eller eventuelle konkurrenter på dette marked. Det kan som følge heraf ikke kræves, at sagsøgeren for at påvise, at dennes konkurrencemæssige stilling er blevet påvirket væsentligt, fører bevis for, hvilken konkurrencesituation alle sagsøgerens konkurrenter befinder sig i, og adskiller sig fra denne situation.
- 48 Det skal desuden bemærkes, at der i den retspraksis, der er nævnt i præmis 22 ovenfor, er fastsat to kriterier for, hvordan det påvises, at andre personer end en afgørelses adressater berøres individuelt, nemlig at den anfægtede afgørelse rammer dem »på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem«, eller »på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre«. Det kræves ifølge denne retspraksis således ikke, at en sagsøger i alle tilfælde påviser, at dennes faktiske situation adskiller sig fra alle andres situation. Det er nemlig tilstrækkeligt, at den anfægtede afgørelse rammer sagsøgeren på grund af visse egenskaber, som er særlige for den pågældende.
- 49 Dette er tilfældet i den foreliggende sag. Alle de oplysninger, der er nævnt i præmis 38-42 ovenfor, godtgør nemlig, at det er tilstrækkelig sandsynligt, at Ryanairs stilling på de relevante markeder var kendetegnet af egenskaber, som er særlige for dette selskab, nemlig at Ryanair konkurrerede direkte med Air France på et betydeligt antal luftruter, på hvilke selskabet desuden udbød et betydeligt antal pladser, at selskabet påtænkte en kommerciel udvidelse på det franske marked ved at udbyde et stort antal nye luftruter, inden covid-19-pandemien udbrød, at Air France påtænkte at intensivere konkurrencen på den såkaldte »lavpris« markedsdel, hvor Ryanair er aktiv, via dets luftfartsselskab »Transavia France«, og at der uden den omhandlede foranstaltning var risiko for, at Air France ville blive insolvent eller i hvert fald væsentligt svækket, mens Ryanairs finansielle situation syntes relativt stærk i forhold til støttemodtagerens, hvorfor Ryanair befandt sig i en position, hvor selskabet uden støtten ville kunne vinde markedsandele til skade for Air France.
- 50 Det må, henset til det ovenfor anførte, konkluderes, at sagsøgerne i tilstrækkeligt omfang har godtgjort, at den omhandlede foranstaltning kunne påvirke Ryanairs konkurrencemæssige stilling på det pågældende marked væsentligt.
- 51 Det skal fastslås, at Ryanair ligeledes er umiddelbart berørt af den anfægtede afgørelse, eftersom der ikke er tvivl om Den Franske Republiks hensigt om at udbetale støtte til holdingselskabet Air France-KLM og til Air France, og at en sådan udbetaling kan stille Ryanair i en ugunstig konkurrencesituation og således påvirke selskabets ret til ikke at blive udsat for, at konkurrencevilkårene fordrejes af denne støtte (jf. i denne retning dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 Ryanair har derfor ret til at anfægte, at den anfægtede afgørelse er velbegrundet.

- 53 Hvad angår Air Maltas søgsmålskompetence er det fastslået, at såfremt den ene sagsøgers søgsmål kan antages til realitetsbehandling, og der er tale om ét og samme søgsmål, skal der ikke foretages en vurdering af de øvrige sagsøgers søgsmålskompetence (jf. dom af 12.12.2014, Crown Equipment (Suzhou) og Crown Gabelstapler mod Rådet, T-643/11, EU:T:2014:1076, præmis 33 (ikke trykt i Sml.) og den deri nævnte retspraksis).

Realiteten

- 54 Til støtte for søgsmålet har sagsøgerne fremsat syv anbringender vedrørende i det væsentlige for det første KLM's udelukkelse fra kredsen af modtagere af den omhandlede foranstaltning, for det andet en fejlagtig anvendelse af de midlertidige rammebestemmelser, for det tredje en fejlagtig anvendelse af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, for det fjerde tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, princippet om fri udveksling af tjenesteydelser og princippet om etableringsfrihed, for det femte tilsidesættelse af sagsøgernes proceduremæssige rettigheder, for det sjette tilsidesættelse af begrundelsespligten og for det syvende tilsidesættelse af artikel 342 TEUF og af Rådets forordning nr. 1 af 15. april 1958 om den ordning, der skal gælde for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab på det sproglige område (JO 1958, 17, s. 401).

Det første anbringende om udelukkelse af KLM fra kredsen af modtagere af den omhandlede foranstaltning

- 55 Sagsøgerne har anført, at fastlæggelsen af modtageren af den omhandlede foranstaltning i den anfægtede afgørelse ikke er tydelig, mangler sammenhæng og ikke er tilstrækkeligt begrundet, idet denne fastlæggelse ikke er i overensstemmelse med nogen juridisk, økonomisk eller regnskabsmæssig realitet. Sagsøgerne har gjort flere elementer gældende med henblik på at bevise, at KLM ligeledes kunne betragtes som modtager af den omhandlede foranstaltning. Sagsøgerne fremhæver i det væsentlige de kapitalmæssige, organisatoriske, funktionelle og økonomiske forbindelser mellem holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM, den sammenhæng, hvori denne foranstaltning indgår, de aftalemæssige rammer, på grundlag af hvilke den omhandlede foranstaltning blev indrømmet, og de forpligtelser, Den Franske Republik har påtaget sig.
- 56 Kommissionen har bestridt sagsøgernes argumenter. Kommissionen bekræfter, at den har taget hensyn til alle relevante faktorer, der er fastsat i retspraksis, i forbindelse med afklaringen af, om juridiske selvbestemmende enheder udgør en økonomisk enhed, og at den på korrekt vis konkluderede, at KLM og dets datterselskaber ikke var modtagere af den omhandlede foranstaltning. For at nå til denne konklusion oplyser Kommissionen, at den har taget højde for de midlertidige rammebestemmelser, der er udarbejdet med henblik på at overføre de finansielle og økonomiske virkninger af den omhandlede foranstaltning til Air France, samt forpligtelserne, som Den Franske Republik har påtaget sig, og som garanterede, at den omhandlede foranstaltning ikke ville overføres til KLM.
- 57 Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Air France og holdingselskabet Air France-KLM har støttet Kommissionens bemærkninger.
- 58 I den anfægtede afgørelse fandt Kommissionen, at modtagerne af den omhandlede foranstaltning var dels Air France og dets datterselskaber, dels holdingselskabet Air France-KLM og de datterselskaber, som dette selskab kontrollerer, med undtagelse af KLM og dets datterselskaber. Kommissionen fandt således, at holdingselskabet Air France-KLM og samtlige af dets

datterselskaber, der er nævnt i præmis 2 ovenfor, dvs. Air France, »Air France-KLM International Mobility (Suisse)«, »Blueteam V (France)«, »BigBlank (France)«, »Air France-KLM Finance (France)« og »Transavia Company (France)«, med undtagelse af KLM og dets datterselskaber, var modtagere.

- 59 Dette anbringende rejser således i det væsentlige spørgsmålet om fastlæggelsen af modtageren af en støtteforanstaltning, når der er tale om en koncern.
- 60 Det fremgår i denne henseende af retspraksis, at flere forskellige juridiske enheder kan anses for at danne en enkelt økonomisk enhed med henblik på anvendelsen af statsstøttereglerne. På dette område skal det nemlig afklares, om der er en økonomisk enhed mellem flere retligt forskellige enheder, når støttemodtageren skal identificeres (jf. i denne retning dom af 14.11.1984, Intermills mod Kommissionen, 323/82, EU:C:1984:345, præmis 11 og 12, og af 19.5.2021, Ryanair mod Kommissionen (KLM; covid-19), T-643/20, EU:T:2021:286, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 Blandt de elementer, der er taget i betragtning i retspraksis med henblik på at afgøre, om der foreligger en økonomisk enhed eller ej på området for statsstøtte, er bl.a.: den pågældende virksomheds deltagelse i en koncern af selskaber, hvor kontrollen udøves direkte eller indirekte af et af disse selskaber, udøvelsen af lignende eller parallelle erhvervsmæssige aktiviteter og den manglende forretningsmæssige selvstændighed (jf. i denne retning dom af 14.10.2004, Pollmeier Malchow mod Kommissionen, T-137/02, EU:T:2004:304, præmis 68-70), dannelsen af en samlet koncern, der kontrolleres af en enhed, til trods for, at der oprettes nye selskaber, som hver især er selvstændige juridiske personer (jf. i denne retning dom af 14.11.1984, Intermills mod Kommissionen, 323/82, EU:C:1984:345, præmis 11), muligheden for en enhed, der ejer kontrollerende kapitalandele i et andet selskab, at udøve kontrolfunktioner, der går videre end en investors rene kapitalinvestering, for at formulere nye opgaver og for at yde finansiel opbakning i forhold til dette selskab, og at der foreligger organisatoriske og funktionelle forbindelser mellem disse (jf. i denne retning dom af 16.12.2010, AceaElectrabel Produzione mod Kommissionen, C-480/09 P, EU:C:2010:787, præmis 51, og af 19.5.2021, Ryanair mod Kommissionen (KLM; covid-19), T-643/20, EU:T:2021:286, præmis 47), samt om der foreligger relevante kontraktvilkår (jf. i denne retning dom af 16.12.2010, AceaElectrabel Produzione mod Kommissionen, C-480/09 P, EU:C:2010:787, præmis 57).
- 62 Den type støtteforanstaltning, der er tildelt, de eventuelle forpligtelser, som den pågældende medlemsstat har påtaget sig, og den sammenhæng, hvori denne foranstaltning indgår, kan alt efter omstændighederne ligeledes udgøre elementer, der er relevante for at fastlægge, om der foreligger en økonomisk enhed på området for statsstøtte eller ej.
- 63 Kommissionen har i øvrigt præciseret sin fortolkning af begrebet »virksomhed« i sin meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, TEUF (EUT 2016, C 262, s. 1, herefter »meddelelsen om begrebet statsstøtte«). Selv om denne meddelelse ikke er bindende for Retten, kan den imidlertid tjene som nyttig inspirationskilde (jf. dom af 6.4.2022, Mead Johnson Nutrition (Asia Pacific) m.fl. mod Kommissionen, T-508/19, EU:T:2022:217, præmis 93 og den deri nævnte retspraksis).

- 64 I punkt 11 i meddelelsen om begrebet statsstøtte har Kommissionen anerkendt, at flere retligt adskilte enheder kan betragtes som én økonomisk enhed i forbindelse med anvendelsen af statsstøttereglerne. Med henblik herpå skal der ifølge dette punkt tages hensyn til, om der foreligger kontrollerende kapitalandele eller andre funktionelle, økonomiske og organisatoriske forbindelser mellem enhederne.
- 65 Det er i denne forbindelse blevet fastslået, at Kommissionen har vide skønsbeføjelser med henblik på at fastlægge, om de selskaber, der er en del af en koncern, skal anses for at være en økonomisk enhed eller for retligt og økonomisk selvstændige enheder med henblik på anvendelsen af statsstøttereglerne. Denne skønsbeføjelse for Kommissionen indebærer en hensyntagen til og bedømmelse af komplicerede økonomiske og faktiske omstændigheder. Eftersom Unionens retsinstanser ikke kan sætte sin bedømmelse af de faktiske omstændigheder bl.a. med hensyn til økonomiske forhold i stedet for den, der er foretaget af den institution, der har vedtaget afgørelsen, må Rettens prøvelse i sådanne tilfælde begrænses til en kontrol af, om procedure- og begrundelsesforskrifterne er overholdt, om de faktiske omstændigheder er materielt rigtige, samt til, om der foreligger et åbenbart urigtigt skøn, eller om der er begået magtfordrejning (jf. dom af 8.9.2009, *AceaElectrabel mod Kommissionen*, T-303/05, ikke trykt i Sml., EU:T:2009:312, præmis 101 og 102 og den deri nævnte retspraksis).
- 66 Unionens retsinstanser skal imidlertid ikke blot tage stilling til bl.a. den materielle nøjagtighed af de beviser, der henvises til, samt oplysningernes troværdighed og sammenhæng, men ligeledes kontrollere, om disse oplysninger udgør alle de relevante oplysninger, som skal tages i betragtning i forbindelse med en vurdering af en kompleks situation, og om disse oplysninger taler til støtte for de heraf dragne konklusioner (dom af 20.9.2018, *Spanien mod Kommissionen*, C-114/17 P, EU:C:2018:753, præmis 104).
- 67 Det påhviler endvidere Kommissionen med særlig årvågenhed at foretage en undersøgelse af forbindelserne mellem selskaberne, der hører til den samme koncern, når der er grund til at frygte en indvirkning på konkurrencen af kumulering af statsstøtte inden for samme koncern (jf. dom af 19.5.2021, *Ryanair mod Kommissionen (KLM; covid-19)*, T-643/20, EU:T:2021:286, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 68 Det skal desuden bemærkes, at der findes en kronologisk og strukturel forbindelse mellem den foranstaltning, der var genstand for Air France-afgørelsen og den omhandlede foranstaltning. Planen om en konvertering af aktionærlånet til egenkapital, som var genstand for Air France-afgørelsen, var allerede tilsigtet, da denne afgørelse blev vedtaget, således som det tydeligt fremgår af punkt 11 i denne. Nogle måneder senere, da aktionærlånet blev godkendt ved denne afgørelse, blev det således for samme beløb konverteret til et hybridt instrument, som er genstand for den anfægtede afgørelse. Kommissionen har i punkt 3 i denne afgørelse anerkendt, at den omhandlede foranstaltning »fulgte« af den støtteforanstaltning, der blev godkendt i Air France-afgørelsen.
- 69 Under disse særlige omstændigheder udgjorde Air France-afgørelsen en del af den sammenhæng, der skal tages i betragtning ved undersøgelsen af den omhandlede foranstaltning (jf. i denne retning og analogt dom af 19.5.2021, *Ryanair mod Kommissionen (KLM; covid-19)*, T-643/20, EU:T:2021:286, præmis 42).
- 70 Henset til kriterier, der er fastlagt i ovennævnte retspraksis, og til parternes argumenter skal de kapitalmæssige, organisatoriske, funktionelle og økonomiske forbindelser mellem holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM og deres respektive datterselskaber, de

aftaler, på grundlag af hvilke den omhandlede foranstaltning blev indrømmet, samt den type støtteforanstaltning, der blev tildelt, og den sammenhæng, hvori denne indgår, undersøges efter hinanden.

– *De kapitalmæssige og organisatoriske forbindelser mellem holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM*

- 71 For det første skal det med hensyn til de kapitalmæssige forbindelser i Air France-KLM-koncernen bemærkes, at Air France, således som det fremgår af præmis 2 og 3 ovenfor, er helejet af holdingselskabet Air France-KLM, og at sidstnævnte ejer 93,84% af selskabskapitalen, 99,7% af de økonomiske rettigheder og 49% af stemmerettighederne i KLM. De øvrige datterselskaber i holdingselskabet Air France-KLM, som fremgår af præmis 2 ovenfor, er ligeledes helejet af dette holdingselskab.
- 72 Heraf følger, at holdingselskabet Air France-KLM har »kontrolbeføjelser« over såvel Air France som KLM. Dette faktum fremgår desuden tydeligt af punkt 29 i Air France-afgørelsen, hvori Kommissionen præciserede på baggrund af de kapitalmæssige forbindelser, der fremgår af præmis 71 ovenfor, at hvis Air France og KLM var to forskellige juridiske enheder med hver deres aktionærkreds, ville holdingselskabet Air France-KLM have »kontrolbeføjelser« over såvel Air France som KLM.
- 73 Selv om dette forhold er et første relevant element i undersøgelsen af, om disse enheder udgør en økonomisk enhed, kræver retspraksis vedrørende statsstøtte, at det desuden efterprøves, om moderselskabet reelt udøver en kontrol ved at være direkte eller indirekte involveret i ledelsen af datterselskaberne og således deltager i den kontrollerede virksomheds økonomiske aktivitet (jf. i denne retning dom af 16.12.2010, *AceaElectrabel Produzione mod Kommissionen*, C-480/09 P, EU:C:2010:787, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 74 Såfremt en sådan analyse ikke foretages, ville en simpel opdeling af en virksomhed i to adskilte enheder, hvoraf den første direkte fortsætter den pågældende økonomiske aktivitet, og den anden helt kontrollerer den første og samtidig blander sig i dens drift, således være tilstrækkeligt til at fratage de EU-retlige regler om statsstøtte deres effektive virkning. Opdelingen ville gøre det muligt for den anden enhed at nyde godt af støtte eller andre fordele, der ydes af staten eller ved hjælp af statsmidler, og helt eller delvist at bruge disse til fordel for den første enhed, hvilket ligeledes er af interesse for den økonomiske enhed, som de to enheder udgør (jf. dom af 16.12.2010, *AceaElectrabel Produzione mod Kommissionen*, C-480/09 P, EU:C:2010:787, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 75 I det foreliggende tilfælde fremgår det af punkt 27 og 91 i Air France-afgørelsen, at holdingselskabet Air France-KLM har en kontrolbeføjelse over Air France og KLM gennem sin vetoret i forhold til disse selskabers forretningsplaner og budgetter, dels aflønning, udnævnelse og afskedigelse af disse selskabers ledere, herunder udnævnelsen og afskedigelsen af medlemmerne af deres bestyrelser. Nævnte holdingselskab skal således godkende beslutninger vedrørende bl.a. strategiske muligheder, budgettet og investeringsplanen for »Air France-KLM-koncernen, herunder KLM«, inden disse vedtages og gennemføres.
- 76 Det fremgår ligeledes af punkt 91 i Air France-afgørelsen, at holdingselskabet Air France-KLM har en godkendelsesret hvad angår datterselskabernes finansieringstransaktioner, der overstiger 150 mio. EUR.

- 77 For det andet har sagsøgerne hvad angår de organisatoriske forbindelser mellem holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM bl.a. henvist til det universelle registreringsdokument af 2019 fra nævnte holdingselskab, som blev indleveret til Autorité des marchés financiers (finansstilsynsmyndigheden, Frankrig) i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/1129 af 14. juni 2017 om det prospekt, der skal offentliggøres, når værdipapirer udbydes til offentligheden eller optages til handel på et reguleret marked, og om ophævelse af direktiv 2003/71/EF (EUT 2017, L 168, s. 12) (herefter »det universelle registreringsdokument af 2019«), som er blevet drøftet i retsmødet. I henhold til artikel 9 og 21 i forordning 2017/1129 er det universelle registreringsdokument et offentligt tilgængeligt dokument, som beskriver den pågældende udsteders organisation, forretningsaktiviteter, finansielle stilling, indtjening og forventede udvikling samt ledelses- og ejerstruktur.
- 78 Det fremgår af det universelle registreringsdokument af 2019, at der inden for Air France-KLM-koncernen findes flere fælles organer, der består af højtplacerede repræsentanter fra holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM, som skal kontrollere og samordne visse vigtige beslutninger inden for nævnte koncern.
- 79 Inden for Air France-KLM-koncernen skal alle investeringer, der overstiger 5 mio. EUR, transaktioner vedrørende flåden samt transaktioner vedrørende erhvervelse eller afståelse af kapitalandele eksempelvis godkendes af »koncernforretningsudvalget«, som bl.a. består af generaldirektørerne for holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM, således som holdingselskabet i øvrigt har bekræftet i retsmødet.
- 80 Det følger desuden af det universelle registreringsdokument af 2019, at selv om forvaltningen af investeringerne foretages inden for hvert selskab i Air France-KLM-koncernen, samordnes beslutningstagningen af »Group Investment Committee (GIC)«, som består af vicedirektøren for »Økonomi og Finans« i holdingselskabet Air France-KLM, vicedirektøren for »Økonomi og Finans« i Air France og KLM's »Chief Financial Officer«.
- 81 Det fremgår ligeledes af det universelle registreringsdokument af 2019, at forvaltningen af markedsrisici inden for Air France-KLM-koncernen styres af en »Risk Management Committee«, som ligeledes består af højtplacerede ledere i holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM, hvilket organ beslutter og overvåger koncernens finansielle risici og fastlægger den nødvendige dækning, der skal tilvejebringes.
- 82 Det fremgår ligeledes heraf, at de beslutninger, som træffes af de fælles organer i Air France-KLM-koncernen, efterfølgende gennemføres af hver enhed i koncernen.
- 83 Heraf følger, at de kapitalmæssige og organisatoriske forbindelser inden for Air France-KLM-koncernen godtgør, at holdingselskabet Air France-KLM reelt udøver en kontrol ved direkte eller indirekte at være involveret i forvaltningen af Air France og KLM, og at holdingselskabet således deltager i den økonomiske virksomhed, som disse udøver. Det følger ligeledes heraf, at der inden for nævnte koncern findes en centraliseret procedure for beslutningstagning og en vis samordning, som sikres gennem fælles organer, der består af højtplacerede repræsentanter fra holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM, i hvert fald hvad angår visse vigtige beslutninger.

84 De kapitalmæssige og organisatoriske forbindelser inden for Air France-KLM-koncernen er dermed, således som sagsøgerne har gjort gældende, et første element i påvisningen af, at de forskellige retlige enheder i nævnte koncern danner en enkelt økonomisk enhed med henblik på anvendelsen af statsstøttereglerne.

– *De funktionelle forbindelser mellem holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM*

85 For det første forklarede Kommissionen i den anfægtede afgørelses punkt 37, at holdingselskabet Air France-KLM ikke var aktivt på lufttransportmarkedet, men samordnede dets datterselskabers aktiviteter og ydede finansielle tjenester til dem. Kommissionen anførte desuden, at nævnte holdingselskab ansatte sine egne medarbejdere og »støttede« sig på ansatte fra Air France og KLM, som var udlånt til holdingselskabet. Endvidere rådede holdingselskabet Air France-KLM, således som det fremgår af præmis 75 ovenfor, over en vetoret i forhold til aflønning, udnævnelse og afskedigelse af ledere i KLM og Air France. Heraf følger, at der er en vis integration mellem de ansatte i holdingselskabet og i selskabets datterselskaber, og at samme holdingselskab er involveret i de vigtigste beslutninger vedrørende ledelsen af dets datterselskaber.

86 For det andet anførte Kommissionen, at Air France og holdingselskabet Air France-KLM havde »kommercielle og finansielle forhold med det andet strategiske datterselskab i holdingselskabet, KLM«, og at der fandtes en »vis grad af integration« mellem dette holdingselskab, Air France og KLM, navnlig for så vidt angår »deling af omkostninger, fælles strategi og adgang til finansiering« [jf. navnlig den anfægtede afgørelses punkt 113, litra c)].

87 I punkt 38 i Air France-afgørelsen slog Kommissionen fast, at Air France og KLM under holdingselskabet Air France-KLM's beskyttelse foretog samordning »inden for salg og forvaltning af priser og indtægter på grundlag af en strategi fastlagt af holdingselskabet [Air France-KLM]« med hjælp fra ansatte hos Air France og KLM, der var udlånt til holdingselskabet Air France-KLM med henblik herpå.

88 Det følger heraf, at selv om holdingselskabet Air France-KLM ganske vist ikke selv leverer lufttransporttjenester, forholder det sig ikke desto mindre således, at dette holdingselskab spiller en strategisk rolle i leveringen af disse tjenester, bl.a. på området for salg og forvaltning af priser og indtægter, og at det desuden er involveret i vedtagelsen af beslutninger om transaktioner vedrørende flåden (jf. præmis 79 ovenfor), hvilket bekræfter, at der er en grad af integration mellem holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM.

89 Det forhold, at der er en vis funktionel samordning inden for Air France-KLM-koncernen, ses endvidere af det af sagsøgerne anførte eksempel med »Transavia«. Som det fremgår af Kommissionens svar på de spørgsmål, der er blevet stillet som led i en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, er der inden for nævnte koncern flere selskaber med navnet »Transavia«, hvoraf visse driver virksomhed på markedet for levering af lufttransport af passagerer. Det drejer sig om Transavia France SAS og Transavia Airlines CV, som i den anfægtede afgørelse omtales som henholdsvis »Transavia France« og »Transavia Netherlands«. »Transavia France« og »Transavia Netherlands« er datterselskaber til henholdsvis Air France og KLM. Kommissionen har i denne henseende anført, at selv om disse to selskaber har deres egne licenser, certifikater, trafikrettigheder, tidsslots, aktiver, personale og ledelse, præsenterer de sig på markedet med det samme mærke, Transavia, og deler samme websted, hvilket holdingselskabet Air France-KLM bekræftede i retsmødet.

- 90 Kommissionen anfægter desuden ikke oplysningen, som fremgår af en artikel af 12. juni 2021, som sagsøgerne har fremlagt, om, at »Air France-KLM-koncernen« havde indledt forhandlinger med Boeing Co. og Airbus SE med henblik på bestillingen af luftfartøjer til »Transavia France, Transavia Netherlands og KLM«. »Transavia Company (France)« var desuden, således om det fremgår af præmis 58 ovenfor, ifølge den anfægtede afgørelse en af modtagerne af den omhandlede foranstaltning. Dette selskabs økonomiske aktivitet var ifølge Kommissionens svar på de spørgsmål, der blev stillet i forbindelse med en foranstaltning med henblik på tilrettelæggelse af proceduren, leasing af to luftfartøjer, der efterfølgende blev fremlejet til Transavia Netherlands, som dog ikke var modtager af den nævnte foranstaltning. Disse eksempler vidner således om et vist funktionelt og kommercielt samarbejde mellem to af Air Frances og KLM's datterselskaber.
- 91 For det tredje påtager holdingselskabet Air France-KLM sig ligeledes finansielle funktioner for dets datterselskabers behov. Det følger af den anfægtede afgørelses punkt 20, litra c), at en af kilderne til modtagernes finansiering inden covid-19-pandemien var en finansiering uden sikkerhed på mellemlang og lang sigt, som opnås på de finansielle markeder af »hovedsageligt holdingselskabet Air France-KLM«, f.eks. i form af offentlige eller private værdipapirer med fast afkast eller egenkapital.
- 92 Kommissionen har ligeledes præciseret, således som det fremgår af præmis 86 ovenfor og i den anfægtede afgørelses punkt 113, litra b), at der var en forbindelse mellem holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM for så vidt angår »adgangen til finansiering«. Det skal tilføjes, således som sagsøgerne har gjort gældende, og som det fremgår af præmis 79-81 ovenfor, at holdingselskabet Air France-KLM er involveret i samordningen og godkendelsen af datterselskabernes betydelige investeringer, erhvervelse af kapitalandele og salg samt i forvaltningen af de finansielle risici og den nødvendige dækning, der skal tilvejebringes, hvilket er genstand for fortsat og permanent tilsyn inden for Air France-KLM-koncernen.
- 93 Den finansielle rolle, som holdingselskabet Air France-KLM har påtaget sig, ses i det foreliggende tilfælde ved den omstændighed, der er anført i præmis 76 ovenfor, at holdingselskabet har en godkendelsesret med hensyn til datterselskabernes finansieringstransaktioner, der overstiger 150 mio. EUR, og at det følgelig skulle godkende den omhandlede foranstaltning.
- 94 Dette understøttes desuden af konstateringerne i punkt 32-34 og 91 i Air France-afgørelsen, hvoraf det følger, at holdingselskabet Air France-KLM påtager sig de finansielle funktioner for Air France og KLM. Dels leverer selskabet budgetmæssige instruktioner til datterselskaberne. Dels kan det »lejlighedsvis« ifølge denne afgørelse rejse kapital på de finansielle markeder (gæld eller egenkapital) til fordel for datterselskaberne på baggrund af deres individuelle behov. For så vidt angår salg af aktier eller instrumenter, der giver adgang til kapitalen, foretages disse handlinger ligeledes af holdingselskabet, hvorimod Air France-koncernens gæld »hovedsageligt« stiftes direkte af Air France og KLM.
- 95 Det følger desuden af oplysningerne i det universelle registreringsdokument af 2019, at holdingselskabet Air France-KLM gennemførte en række obligationsudstedelser for betydelige beløb, at »den finansielle strategi fastlægges af [Air France-KLM-koncernen] under samordning med [Air France] og [KLM]«, at holdingselskabet Air France-KLM var »hovedudstederen« af obligationerne, og at nævnte koncern påtænkte en »systematisk anvendelse af finansiering på markederne [gennem] Air France-KLM«.

- 96 Slutteligt følger det af den anfægtede afgørelse punkt 113, litra b), at den finansielle situation for holdingselskabet Air France-KLM, som ingen selvstændig kommerciel aktivitet har, i høj grad er afhængig af den finansielle situation i dets datterselskaber, Air France og KLM. Det følger af samme punkt i den anfægtede afgørelse, at den foranstaltning, der var genstand for Air France-afgørelsen, medførte, at holdingselskabet Air France-KLM's finansielle situation blev mere afhængig af Air Frances. Helt konkret resulterede den nævnte foranstaltning i, at holdingselskabet Air France-KLM skyldte 7 mia. EUR til Den Franske Republik, og samtidig havde dette holdingselskab et krav på et lignende beløb ved dets datterselskab Air France. Det følger således af Kommissionens konstateringer, at holdingselskabet Air Frances egenkapital, i tilfælde af Air Frances insolvens, ikke ville kunne dække tab af en sådan størrelse. Ved at garantere Air Frances levedygtighed garanterer denne foranstaltning levedygtigheden for holdingselskabet Air France-KLM.
- 97 De funktionelle forbindelser mellem holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM udgør derfor et andet element, der påviser, at enhederne danner en enkelt økonomisk enhed med henblik på anvendelsen af statsstøtterejerne.
- *De økonomiske forbindelser mellem holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM.*
- 98 I den anfægtede afgørelses punkt 43 omtaler Kommissionen eksistensen af kommercielle forhold mellem Air France (og dets datterselskaber) og KLM (og dets datterselskaber), der involverer økonomiske bevægelser, i særdeleshed levering af tjenester eller salg af Air Frances produkter til KLM, eller omvendt. Det følger ligeledes af afgørelsen, at selskaberne har indgået aftaler om deling af omkostningerne, og at de har aktiviteter til fælles. Den anfægtede afgørelse præciserer hverken arten af disse aktiviteter eller af tjenesterne, der leveres af Air France til KLM og omvendt, eller i øvrigt formålet med aftalerne om deling af omkostninger. Eksistensen af sådanne aftaler om deling af omkostningerne mellem Air France og KLM samt de fælles aktiviteter bekræfter altså eksistensen af en vis integration og økonomiske samarbejde mellem selskaberne.
- 99 Denne konklusion understøttes, således som sagsøgerne har gjort gældende, af den omstændighed, at holdingselskabet Air France-KLM kun genererer sine indtægter internt hos dets datterselskaber ved forvaltningsgebyrer, som dækker omkostningerne til forvaltning af dette holdingselskab, indtægter fra mærker og visse mekanismer til omfordeling af omkostninger (den anfægtede afgørelses punkt 37). Dette beviser, at der findes en vis afhængighed mellem holdingselskabet og dets datterselskaber. Dette bekræftes navnlig af den omstændighed, at Air France og KLM bestræber sig på at opnå synergi ved at samordne deres aktiviteter under ledelse af holdingselskabet Air France-KLM, bl.a. på området for salg og forvaltning af priser og indtægter (jf. præmis 88 ovenfor), og at holdingselskabet Air France-KLM er involveret i finansieringen af dets datterselskaber på samordnet vis (jf. præmis 91-95 ovenfor).
- 100 Som det fremgår af præmis 91-95 ovenfor, handler holdingselskaber Air France-KLM på de finansielle markeder ud fra dets datterselskabers interesser ved at rejse kapital til deres behov på disse finansielle markeder. Det ses af denne omstændighed, at holdingselskabet forhandler vilkårene for finansieringen på de finansielle markeder på baggrund af Air France-KLM-koncernens finansielle stilling som helhed. Det er således takket være holdingselskabet Air France-KLM, at der opnås synergier inden for nævnte koncern.

- 101 Kommissionen fandt imidlertid, at de finansielle og kommercielle forbindelser mellem holdingselskabet Air France-KLM og datterselskaberne Air France og KLM samt mellem de sidstnævnte selv blev gennemført på »normale markedsvilkår«, hvilket ville udelukke risikoen for, at den fordel, der følger af den omhandlede foranstaltning, ville tilfalde KLM [den anfægtede afgørelses punkt 42, 43, 44 og 113, litra c), andet led].
- 102 Kommissionen har i den forbindelse i det væsentlige forklaret, at Air France og KLM fortsat er skattepligtige i henholdsvis Frankrig og Nederlandene, at den franske og den nederlandske skattelovgivning foreskriver, at alle koncerninterne transaktioner skal gennemføres i overensstemmelse med armlængdeprincippet, og at enhver fravigelse fra dette princip vil kunne give anledning til en »skatteoptimering« i strid med de førnævnte nationale lovgivninger [den anfægtede afgørelses punkt 42, litra a)]. Selv om disse elementer ganske vist forekommer relevante med henblik på beskatning af disse selskaber i medlemsstaterne, er de ikke tilstrækkelige til at påvise eksistensen af en økonomisk selvbestemmelse mellem holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM inden for Air France-KLM-koncernen, under hensyntagen til de elementer, der er angivet i præmis 98-100 ovenfor.
- 103 Det skal ligeledes bemærkes, at indrømmelsen af den omhandlede foranstaltning bl.a. var begrundet i den omstændighed, at det var umuligt for holdingselskabet Air France-KLM og Air France at opnå finansiering på gælds- og kapitalmarkederne på acceptable finansielle vilkår og inden for den nødvendige frist for at undgå insolvensbehandling (den anfægtede afgørelses punkt 16 og 19). Under disse omstændigheder afspejles fordelene ved nævnte foranstaltning netop i tilrådighedsstillelsen af den betydelige likviditet, som ikke ville have været tilgængelig på markedsvilkår. En sådan foranstaltning styrker således for det første Air France-KLM-koncernens finansielle stilling som helhed, for så vidt som den fjerner risikoen for, at holdingselskabet og et af dets vigtigste datterselskaber, nemlig Air France, går konkurs, og herved sikrer investorerne og kreditorerne i nævnte koncerns selskaber, idet det desuden præciseres, at det hybride instrument havde form af et overordnet efterstillet varigt instrument, som i tilfælde af insolvens kun har prioritet i forhold til den tegnede kapital og kapitalreserverne (punkt 59 i nævnte afgørelse). For det andet kan dette, henset til den finansielle rolle, som holdingselskabet Air France-KLM spiller i koncernen, i givet fald endvidere i datterselskabernes interesse og med henblik på deres behov opnå en finansiering på markederne, som ville være utilgængelig for koncernen uden støtten eller ske på mindre gunstige vilkår.
- 104 Uden den omhandlede foranstaltning ville Air France i øvrigt ikke have kunnet fortsætte sine aktiviteter og ville derfor ligeledes have skabt en risiko for fortsættelsen af de fælles aktiviteter med KLM (jf. præmis 86, 89 og 98 ovenfor). Ved således at gøre det muligt at fortsætte Air Frances aktiviteter gjorde nævnte foranstaltning det ligeledes implicit, men nødvendigvis muligt at fortsætte Air Frances og KLM's fælles aktiviteter.
- 105 Kommissionen har i den anfægtede afgørelses punkt 42, litra b), desuden anført, at »virksomhedsstrukturen i Air France-KLM-koncernen« tilskynder ledelserne i Air France og KLM til at forhandle vilkårene i de aftaler, der er indgået mellem dem, i det enkelte selskabs interesse. Disse to datterselskaber styres »selvstændigt« af separate ledelser.
- 106 Denne konstatering skal dog nuanceres af de elementer, der fremgår af præmis 75-83 og 85 ovenfor, hvoraf det fremgår, at holdingselskabet Air France-KLM har en vetoret med hensyn til aflønning, udnævnelse og afskedigelse af lederne i dets datterselskaber, at de fælles organer inden

for Air France-KLM-koncernen skal føre kontrol med og samordne visse væsentlige beslutninger vedrørende datterselskaberne, og at holdingselskabet Air France-KLM støtter sig på ansatte fra Air France og KLM, som er udlånt til dette.

- 107 De økonomiske forbindelser mellem holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM udgør derfor et tredje element, der påviser, at enhederne danner en enkelt økonomisk enhed med henblik på anvendelsen af statsstøttere reglerne.

– De aftalemæssige instrumenter, i henhold til hvilke den omhandlede foranstaltning blev indrømmet, og de forpligtelser, Den Franske Republik har påtaget sig

- 108 I den anfægtede afgørelses punkt 39, 40, 44-46 og 113, litra c), har Kommissionen i det væsentlige anført, at den aftalemæssige ramme, på baggrund af hvilken den omhandlede foranstaltning blev indrømmet, og de forpligtelser, som Den Franske Republik har påtaget sig, garanterede, at KLM og dets datterselskaber ikke var modtagere af denne foranstaltning.

- 109 Sagsøgerne har gjort gældende, at disse elementer ikke kan anvendes som bevis for, at KLM og dets datterselskaber ikke kunne modtage den omhandlede foranstaltning. Sagsøgerne vurderer for det første, at såfremt Kommissionen støtter sig på den aftalemæssige ramme, på baggrund af hvilken den omhandlede foranstaltning blev indrømmet, og som havde til formål at kanalisere denne foranstaltning fra holdingselskabet Air France-KLM til Air France, som dog ikke ville forklare, hvilke klausuler der ville garantere, at nævnte holdingselskab ikke beholder en del af overskuddet, og at en sådan foranstaltning ikke gavner KLM og dets datterselskaber i modsætning til holdingselskabets øvrige datterselskaber. For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at for så vidt angår de to markedsbetingelser for forbindelserne mellem Air France og KLM har Kommissionen undladt at foretage en undersøgelse af forholdet mellem disse sidstnævnte på den ene side og holdingselskabet på den anden side, hvilket ville være afgørende for at verificere, om samme foranstaltning medførte en indirekte fordel for KLM. Sagsøgerne har for det tredje gjort gældende, at de forpligtelser, Den Franske Republik har påtaget sig, er utilstrækkelige og ineffektive.

- 110 Kommissionen har heroverfor anført, at den aftalemæssige ramme, på baggrund af hvilken den omhandlede foranstaltning blev indrømmet, sikrede, at KLM's egenkapital forblev uændret. Ifølge Kommissionen var KLM's finansielle situation uafhængig af både Air Frances finansielle situation og holdingselskabet Air France-KLM's finansielle situation. Kommissionen fandt desuden, at de pågældende forpligtelser, som den sikrer fortsat kontrol med, forhindrer KLM i at drage fordel af enhver mulig senere forbedring af den finansielle situation for nævnte holdingselskab, for så vidt som disse forpligtelser fastsætter, at alle forhold mellem KLM og Air France og mellem KLM og holdingselskabet skal effektueres på markedsvilkår. De af sagsøgerne hævdede fordele ville desuden, selv om de var bevist, udgøre en sekundær økonomisk virkning af støtten og ikke en indirekte fordel for KLM og dets datterselskaber.

- 111 Hvad for det første angår den aftalemæssige ramme, på baggrund af hvilken den omhandlede foranstaltning blev indrømmet, følger det af den anfægtede afgørelses punkt 26 og 39-41, at den pågældende foranstaltning »formelt« skulle have været tilkendt holdingselskabet Air France-KLM på baggrund af en aftale mellem holdingselskabet og Den Franske Republik og herefter »overført« til Air France via instrumenter, såkaldte »spejle«, hvis formål skulle være at garantere, at den finansielle og økonomiske fordel ved denne foranstaltning i sin helhed overføres til Air France, og at KLM (og dets datterselskaber) ikke drager fordel heraf (herefter »spejlinstrumenterne«). Aktionærlånet, der blev godkendt ved Air France-afgørelsen, ville

således blive konverteret til et hybridinstrument sidestillet med holdingselskabet Air France-KLM's egenkapital, og herefter ville det »koncerninterne« lån, der i henhold til Air France-afgørelsen havde til hensigt at overføre overskuddet af aktionærlånet, og som var genstand for en spejlaftale mellem dette holdingselskab og Air France, blive konverteret til et hybridinstrument, sidestillet med Air Frances egenkapital.

- 112 For så vidt angår kapitalandelen slog Kommissionen i den anfægtede afgørelses punkt 41 fast, at den omhandlede kapital først ville blive indskudt af Den Franske Republik i holdingselskabet Air France-KLM i medfør af artikel 102 i loi n° 2020-1721, du 29 décembre 2020, de finances pour 2021 (lov 2020-1721 af 19.12.2020 om finanser for 2021) (JORF af 30.12.2020, tekst nr. 1) og en afgørelse fra økonomi- og finansministeriet i henhold til artikel 24 i ordonnance n° 2014-948, du 20 août 2014, relative à la gouvernance et aux opérations sur les capitaux des sociétés à participation publique (bekendtgørelse 2014-948 af 20.8.2014 om forvaltning og transaktioner i offentlige selskabers kapital) (JORF af 23.8.2014, tekst nr. 22). Dette kapitalindskud skulle derefter »afspejles« i et lignende kapitalindskud fra holdingselskabet Air France-KLM til Air France.
- 113 Det følger heraf, at aftalen vedrørende hybridinstrumentet blev indgået mellem Den Franske Republik på den ene side og holdingselskabet Air France-KLM på den anden side, således at kun holdingselskabet påtog sig aftalemæssige rettigheder og forpligtelser i forhold Den Franske Republik. Det aftalemæssige ansvar i forhold til sidstnævnte ligger således hos holdingselskabet Air France-KLM.
- 114 Kapitalandelen indskydes derfor i første omgang i holdingselskabet Air France-KLM.
- 115 Kommissionen indrømmer imidlertid, således som det er anført i præmis 96 ovenfor, at holdingselskabet Air France-KLM's kapital ville stige takket være den omhandlede foranstaltning, at dets finansielle situation hovedsageligt afhænger af dets datterselskabers finansielle situation, og at den omhandlede foranstaltning også garanterer holdingselskabets levedygtighed, idet den garanterer Air Frances levedygtighed.
- 116 Som sagsøgerne har gjort gældende, gælder denne begrundelse også for KLM. Forbedringen af holdingselskabet Air France-KLM's finansielle stilling som følge af selskabets rekapitalisering og kapitalforhøjelse ville faktisk have den konsekvens at reducere eller endda udelukke risikoen for holdingselskabets konkurs og dermed for dets datterselskaber Air Frankrig og KLM og hele Air France-KLM-koncernen. I mangel af den omhandlede foranstaltning kunne risikoen for konkurs for holdingselskabet Air France-KLM, som er nævnt i den anfægtede afgørelse, have forurennet hele Air France-KLM-koncernen, herunder KLM og dets datterselskaber.
- 117 Kommissionen forsøger at sætte denne risiko i perspektiv ved i den anfægtede afgørelses fodnote nr. 63 i det væsentlige at forklare, at Air Frances og holdingselskabet Air France-KLM's konkurs ikke »nødvendigt ville medføre« konkurs hos KLM, fordi havde »begrænset eksponering« til Air France og det nævnte holdingselskab. På den ene side udelukker selve ordlyden af denne erklæring ikke risikoen for forurening som sådan. På den anden side, hvad angår de kapitalmæssige, organisatoriske, funktionelle og økonomiske forbindelser mellem KLM og resten af Air France-KLM-koncernen nævnt i præmis 71-107 ovenfor, kan følgerne af en eventuel konkurs af dette holdingselskab, som den pågældende foranstaltning har til formål at undgå, for KLM ikke undervurderes.

- 118 Denne konklusion drages ikke i tvivl af eksistensen af de spejlinstrumenter, der er nævnt i præmis 111 og 112 ovenfor. Først og fremmest skal det bemærkes, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse ikke henviser til nogen specifik klausul i aftalen, som har til formål at sikre, at den pågældende foranstaltning ikke kommer KLM eller dets datterselskaber til gode, ikke engang indirekte.
- 119 Under hensyntagen til den koordinerede og centraliserede forvaltning af større investeringer, flådeoperationer og forvaltning af finansielle risici i Air France-KLM-koncernen (jf. præmis 78-81 ovenfor), vil den omhandlede foranstaltning sandsynligvis også styrke KLM's finansielle stilling, om ikke andet på indirekte vis.
- 120 Da holdingselskabet Air France-KLM vil kunne garantere dets levedygtighed takket være den omhandlede foranstaltning, vil denne foranstaltning endelig gøre det muligt for holdingselskabet at styrke sin kapacitet til at rejse midler på de finansielle markeder til at dække dets datterselskabers behov, herunder KLM, som sagsøgerne med rette har anført.
- 121 Virkningerne af den i præmis 115-120 ovenfor beskrevne foranstaltning påvirkes imidlertid ikke af spejlinstrumenterne.
- 122 Hvad for det andet angår de forpligtelser, som Den Franske Republik har påtaget sig, skal det bemærkes, at disse på den ene side består af forpligtelsen, hvorefter de kommercielle og finansielle forbindelser mellem Air France (og dets datterselskaber), KLM (og dets datterselskaber) og holdingselskabet Air France-KLM (og dets øvrige datterselskaber) gennemføres på normale markedsvilkår, og på den anden side forpligtelsen for Den Franske Republik til at fortsætte inddrivelsen af enhver del af den omhandlede foranstaltning inklusive renter, i tilfælde af, at den direkte eller indirekte overføres til KLM eller dets datterselskaber. Overholdelsen af disse forpligtelser vil være underlagt kontrol af en tilsynsførende, der er godkendt af Kommissionen og aflønnet af Air France og det nævnte holdingselskab (den anfægtede afgørelses punkt 44-46, 48 og 113).
- 123 For så vidt angår den første forpligtelse skal der henvises til præmis 102-104 ovenfor. Den blotte omstændighed, at koncerninterne transaktioner udføres under normale markedsvilkår i overensstemmelse med armslængdeprincippet, forudsat at det er etableret, ændrer ikke konklusionen, ifølge hvilken holdingselskabet Air France-KLM takket være den pågældende foranstaltning ville befinde sig i en styrket finansiell stilling, der navnlig ville gøre det muligt for selskabet at opnå finansiering på de finansielle markeder til at dække dets datterselskabers behov eller at udføre transaktioner vedrørende flåden til sidstnævntes behov og i deres interesse på bedre vilkår end dem, der ville have været fremherskende uden den nævnte foranstaltning, hvilket sandsynligvis også ville styrke, i det mindste indirekte, KLM's stilling.
- 124 Hvad angår den anden forpligtelse skal det bemærkes, at Den Franske Republik og Kommissionen med denne forpligtelse i realiteten indrømmer, at det ikke er udelukket, at fordelene ved den omhandlede foranstaltning direkte eller indirekte kunne overføres til KLM og dets datterselskaber. Hvis disse sidstnævnte, sådan som Kommissionen hævder, i intet tilfælde skulle anses for at være begunstigede, også selv om det kun var indirekte, af den nævnte foranstaltning, ville der ikke have været nogen grund til at overveje en eventuel tilbagesøgning af en del af hjælpen til dem.

- 125 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at de ovennævnte forpligtelser ikke gør det muligt at garantere, at modtagerne af den omhandlede foranstaltning er Air France og dets datterselskaber samt holdingselskabet Air France-KLM og dets datterselskaber, med undtagelse af KLM og dets datterselskaber.
- 126 Denne konklusion drages ikke i tvivl af Kommissionens argument om, at det i retspraksis er anerkendt, at modtageren af statsstøtte kan være blot et enkelt af selskaberne i en koncern, bl.a. når der findes fordelingsbestemmelser, som sikrer, at fordelingen ved støtten tilfalder et af selskaberne i nævnte koncern, og de øvrige selskaber i koncernen er udelukket.
- 127 Som det er anført i præmis 61 og 62 ovenfor, skal der i denne henseende undersøges flere faktorer med henblik på at afgøre, om de forskellige retlige enheder kan anses for at danne en enkelt økonomisk enhed med henblik på anvendelsen af statsstøttereglerne, såsom de kapitalmæssige, organisatoriske, funktionelle og økonomiske forbindelser mellem disse enheder, de aftaler, i henhold til hvilke støtteforanstaltningen er blevet indrømmet, samt den type støtteforanstaltning, der er blevet indrømmet, og den sammenhæng, hvori denne indgår. Der skal således foretages en samlet vurdering af flere faktorer, som er særlige for hvert enkelt tilfælde. Hvad navnlig angår de aftaler, i henhold til hvilke støtteforanstaltningen er blevet indrømmet, er det åbenbart, at vurderingen heraf afhænger af deres konkrete indhold. Den omstændighed, at Unionens retsinstanser i en given sag på grundlag af konkrete oplysninger, der er særlige for denne sag, eventuelt har fastslået, at modtageren af en given støtteforanstaltning var en enkelt enhed i en koncern, og at andre enheder i denne koncern var udelukket, kan således ikke styrke en generel konklusion i den ene eller anden retning.
- 128 Under alle omstændigheder kan de særlige omstændigheder, som lå til grund for de sager, der gav anledning til de domme, som Kommissionen har omtalt, ikke sammenlignes med de omstændigheder, der ligger til grund for nærværende sag.
- 129 For det første præciserede Domstolen i præmis 56 og 57 i dom af 3. juli 2003, Belgien mod Kommissionen (C-457/00, EU:C:2003:387), at der for at fastlægge modtageren af en støtteforanstaltning bl.a. skulle tages hensyn til eksistensen og affattelsen af fordelingsbestemmelser, og at det var muligt, at en sådan analyse ville føre til en konklusion om, at støttemodtageren er en anden end den, der har optaget det omtvistede lån. I henhold til denne dom afhænger udfaldet af nævnte analyse således af de relevante kontraktvilkår og deres præcise indhold. I den foreliggende sag er det netop, således som det fremgår af præmis 111-125 ovenfor, på baggrund af bl.a. undersøgelsen af den aftalemæssige ramme og af de forpligtelser, Den Franske Republik har påtaget sig, at Retten har fastslået, at det ikke er muligt at udelukke KLM og de datterselskaber, som selskabet kontrollerer, fra modtagerne, i det mindste indirekte, af den omhandlede foranstaltning. I modsætning til omstændighederne, der gav anledning til nævnte dom, var holdingselskabet Air France-KLM i det foreliggende tilfælde desuden anset for en af modtagerne af den omhandlede foranstaltning.
- 130 For det andet findes der flere væsentlige faktuelle forskelle mellem nærværende sag og de sager, der gav anledning til dom af 25. juni 1998, British Airways m.fl. mod Kommissionen (T-371/94 og T-394/94, EU:T:1998:140). De funktionelle og organisatoriske forbindelser mellem enhederne i Air France-KLM-koncernen, som er omtalt i denne sag, kan nemlig ikke sammenlignes med forbindelserne mellem de berørte selskaber i ovennævnte sag. I det foreliggende tilfælde bevarede holdingselskabet Air France-KLM eksempelvis samtlige strategiske prerogativer med hensyn til finansiering, investering og transaktioner vedrørende flåden, hvilket ikke var tilfældet med holdingselskabet i førnævnte sager.

131 For det tredje vedrørte de sager, der gav anledning til dom af 11. maj 2005, Saxonia Edelmetalle og ZEMAG mod Kommissionen (T-111/01 og T-133/01, EU:T:2005:166), et tilfælde, der var meget anderledes end det i nærværende sag omhandlede. Denne dom vedrørte nemlig forpligtelsen til at tilbagesøge en støtte fra en koncerns datterselskaber, som var udpeget som modtagere af den oprindelige støtte. Det blev i denne doms præmis 125 og 126 i denne henseende fastslået, at Kommissionen, henset til omstændighederne i denne sag, ikke med føje uden videre kunne pålægge de nævnte datterselskaber at tilbagebetale en del af den omtvistede støtte, uden at det var påvist, at disse reelt havde modtaget støtten, alene fordi de var angivet som oprindelige modtagere af den omtvistede støtte. Dette tilfælde er anderledes end den nærværende sag, hvorfor der ikke kan udledes en hensigtsmæssig konklusion heraf med henblik på løsningen af den foreliggende tvist.

132 Det kan således ikke ud fra den aftalemæssige ramme, i henhold til hvilken den omhandlede foranstaltning er blevet tildelt og Den Franske Republik har påtaget sig forpligtelser, konkluderes, at holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM ikke udgør en enkelt økonomisk enhed med henblik på anvendelsen af reglerne om statsstøtte.

– *Den indrømmede støtteforanstaltnings type og den sammenhæng, hvori den indgår*

133 Med hensyn til den indrømmede støtteforanstaltnings type og den sammenhæng, hvori den indgår, skal det bemærkes, at sagsøgerne har kritiseret den omstændighed, at Kommissionen ikke foretog en undersøgelse af alle virkningerne af de støtter, der var genstand for Air France-afgørelsen, KLM-afgørelsen og den anfægtede afgørelse.

134 Det skal i denne forbindelse bemærkes, således som sagsøgerne har anført, at Kommissionen ikke i den anfægtede afgørelse har forklaret, hvorfor den definerede modtagerne af den omhandlede foranstaltning på forskellig vis fra den definition, der blev vedtaget i Air France-afgørelsen, som udgjorde et kontekstuel element, der skal tages i betragtning ved undersøgelsen af den omhandlede foranstaltning (jf. præmis 68 og 69 ovenfor), selv om de to støtteforanstaltninger er kronologisk, strukturelt og økonomisk forbundet, idet den pågældende finansiering, selv om den er i en anden form, i begge tilfælde til dels stammer fra aktionærlånet.

135 I denne forbindelse har Kommissionen for Retten forklaret, at formen for det statslige indgreb, dvs. støtte i form af et lån (et statsgaranteret lån og et aktionærlån) i Air France-afgørelsen og en rekapitaliseringsforanstaltning i den anfægtede afgørelse, var forskellig. Denne forskel i form kan imidlertid ikke i sig selv begrunde de divergerende konklusioner, som Kommissionen er nået frem til med hensyn til fastlæggelsen af støttemodtageren i Air France-afgørelsen og i den anfægtede afgørelse. Faktisk har et aktionærlån, der nogle få måneder senere konverteres til et rekapitaliseringsinstrument på samme beløb, generelt en lignende økonomisk virkning på modtagerens konkurrencemæssige stilling. For så vidt angår særligt egenkapitalinstrumenter fremgår det således af de midlertidige rammebestemmelser, at sådanne instrumenter skal udformes på en sådan måde, at statens udtræden af kapitalen i det pågældende selskab skal sikres hurtigst muligt. Egenkapitalinstrumenter skal således f.eks. omfatte en mekanisme til øgning af afkastet, der har til formål at øge statens afkast over tid og dermed tilskynde modtageren til at tilbagekøbe statens tilførsel hurtigst muligt (punkt 61 og 62 i de midlertidige rammebestemmelser). Ligeledes skal hybride kapitalinstrumenter fastsætte et afkast til staten, der stiger med tiden (punkt 66 i rammebestemmelserne), og, efter deres konvertering til egenkapital, en mekanisme, der øger afkastet (punkt 68 i rammebestemmelserne). Det fremgår, at ligesom et lån skal en rekapitaliseringsforanstaltning i princippet også tilbagebetales. Selv om de er forskellige med hensyn til deres form, forbliver de støtteforanstaltninger, der er genstand

for Air France-afgørelsen, og dem, der er genstand for den anfægtede afgørelse, således snævert forbundet kronologisk, strukturelt og økonomisk. Kommissionen nævnte desuden ikke engang KLM-afgørelsen i den anfægtede afgørelse.

136 Under de særlige omstændigheder i den foreliggende sag, og henset til den retspraksis, der er nævnt i præmis 67 ovenfor, skulle Kommissionen med henblik på at identificere modtagerne af den omhandlede foranstaltning have taget hensyn til typen af den tildelte støtteforanstaltning og den sammenhæng, hvori den omhandlede foranstaltning indgik.

– Forskellen mellem på den ene side en direkte eller indirekte fordel og på den anden side de rent sekundære økonomiske virkninger

137 Kommissionen har gjort gældende, at den omhandlede foranstaltning maksimalt har »rent sekundære økonomiske virkninger« i forhold til KLM og dets datterselskaber, hvilke virkninger er uløseligt forbundet med enhver statsstøtte, men som ikke kan kvalificeres som en direkte eller indirekte fordel for de sidstnævnte.

138 Sagsøgerne har heroverfor anført, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad har påvist, at KLM ikke vil blive begunstiget af den omhandlede foranstaltning ud over de rent sekundære virkninger. Holdingselskabet Air France-KLM's kapitalforhøjelse, der var planlagt inden for rammerne af Den Franske Republiks overtagelse, kunne ifølge sagsøgerne medføre en fordel for KLM via følgende mekanismer: For det første kunne kapital rejst af holdingselskabet Air France-KLM ved de private investorer bruges til andre formål end for Air Frances finansieringsbehov, for det andet kunne finansieringsbetingelserne for holdingselskabet Air France-KLM forbedres, hvilket ville medføre, at der kunne udstedes koncernterne lån, og for det tredje kunne risikoen for konkurs for holdingselskabet Air France-KLM nedsættes, hvilket ville medføre, at KLM fik adgang til gældskapitalmarkederne for færre omkostninger. Den mulighed for overførsel af fordelen, der følger af den omhandlede foranstaltning, ville således række langt videre end begrebet »sekundære økonomiske virkninger«, som ville følge med næsten alle støtteforanstaltninger, og ville nærmere være dækket af begrebet »indirekte fordel« af en sådan foranstaltning.

139 Der skal i denne henseende sondres mellem begrebet »indirekte fordel« og begrebet »sekundære virkninger, der er uløseligt forbundet med enhver støtteforanstaltning«.

140 Det følger af retspraksis, at en virksomhed, der indirekte nyder godt af en fordel, skal anses for at være støttemodtager. En fordel, der indrømmes visse fysiske eller juridiske personer direkte, kan nemlig udgøre en indirekte fordel og dermed statsstøtte for andre juridiske personer, som er virksomheder (jf. i denne retning dom af 19.9.2000, Tyskland mod Kommissionen, C-156/98, EU:C:2000:467, præmis 26, og af 13.6.2002, Nederlandene mod Kommissionen, C-382/99, EU:C:2002:363, præmis 60-66).

141 Det fremgår i øvrigt af ordlyden af punkt 115 i meddelelsen om begrebet statsstøtte, at en »foranstaltning [også kan] udgøre både en direkte fordel for modtagervirksomheden og en indirekte fordel for andre virksomheder, f.eks. for virksomheder, der har aktiviteter på de efterfølgende niveauer«. I denne meddelelses fodnote nr. 179 præciseres det, at hvis en formidlende virksomhed blot er et middel til at overføre fordelen til modtageren, og den ikke beholder nogen fordel selv, skal den normalt ikke anses for at modtage statsstøtte.

- 142 Ifølge punkt 116 i meddelelsen om begrebet statsstøtte skal der endvidere sondres mellem indirekte fordele og rent sekundære økonomiske virkninger, som er uløseligt forbundet med næsten alle statsstøtteforanstaltninger. Med henblik herpå skal der i medfør af dette punkt foretages en undersøgelse af foranstaltningens forventede virkninger ud fra et forudgående perspektiv. Der foreligger dermed en indirekte fordel, hvis foranstaltningen er indrettet således, at dens sekundære virkninger kanaliseres »til identificerbare virksomheder eller grupper af virksomheder«. I denne meddelelses fodnote 181 forklares det, at der derimod er tale om en rent sekundær økonomisk virkning i form af øget produktion, som ikke svarer til indirekte støtte, hvis støtten blot kanaliseres gennem en virksomhed, f.eks. en finansiel formidler, som videregiver hele beløbet til støttemodtageren.
- 143 I det foreliggende tilfælde fremgår det af analysen i præmis 108-132 ovenfor, at den rolle, som holdingselskabet Air France-KLM spiller, ikke »blot er et middel til at overføre fordelene til modtageren« eller er begrænset til at være en »finansiel formidler« som omhandlet i punkt 115 og 116 i meddelelsen om begrebet statsstøtte. Nævnte holdingselskab er nemlig selv, ifølge den anfægtede afgørelse, modtager af den omhandlede foranstaltning. De forventede virkninger af den omhandlede foranstaltning er således, ud fra et forudgående perspektiv, henset til den tildelte type støtteforanstaltning, som i det væsentlige består i en finansieringsløsning, at denne finansieringsløsning kunne komme Air France-KLM-koncernen til gode som helhed og forbedre denne koncerns finansielle stilling samlet set, hvilket i det mindste indikerer en indirekte fordel for »identificerbare grupper af virksomheder« som omhandlet i punkt 116 i nævnte meddelelse.
- 144 Denne konklusion drages ikke i tvivl af kendelse af 21. januar 2016, Alcoa Trasformazioni mod Kommissionen (C-604/14 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:54), som Kommissionen har nævnt til støtte for sit argument om, at den, når den beregner støttens størrelse, ikke undersøger de sekundære virkninger heraf for støttemodtagerens forbrugere, leverandører, investorer eller ansatte. For det første vedrørte den sag, der gav anledning til denne kendelse, således som sagsøgerne har gjort gældende, ikke en koncernintern situation. For det andet vedrører det foreliggende tilfælde, således som det er anført i præmis 143 ovenfor, ikke en støtteforanstaltningens sekundære økonomiske virkninger for forbrugerne, leverandørerne, investorerne eller de ansatte.
- 145 Kommissionen og Den Franske Republik har ligeledes henvist til dom af 21. december 2016, Kommissionen mod Aer Lingus og Ryanair Designated Activity (C-164/15 P og C-165/15 P, EU:C:2016:990), og i det væsentlige gjort gældende, at det følger af denne dom, at der ikke skal tages hensyn til en støtteforanstaltningens sekundære virkninger ved vurderingen af en støttes forenelighed med det indre marked. Sagerne, der lå til grund for den nævnte dom, omhandlede en støtteordning i form af en nedsat sats for en national skat på lufttransport, som blev erklæret uforenelig med det indre marked. Det spørgsmål, der opstod, var navnlig, hvad størrelsen på beløbet af den fordel, der skulle tilbagebetales til støttemodtagerne, som var luftfartsselskaberne, skulle være. Luftfartsselskaberne gjorde gældende, at den omhandlede fordel overgik til passagererne i form af prisnedsættelse på flybilletter. Det er i denne sammenhæng, at Domstolen fastslog, at tilbagesøgningen af den omtvistede støtte indebærer en tilbagebetaling af den fordel, som støtten har givet luftfartsselskaberne, og ikke en tilbagebetaling af den økonomiske fortjeneste, som disse selskaber eventuelt har opnået gennem udnyttelsen af denne fordel (præmis 100 og 102). Til forskel fra disse sager vedrører nærværende sag ikke fastlæggelse af størrelsen af den fordel, der skal tilbagesøges i forbindelse med støtte, der er erklæret uforenelig med det indre marked, men forhåndsidentifikation af modtagerne af en støtteforanstaltning, med

henblik på at undersøge dens forenelighed med det indre marked. I øvrigt og under alle omstændigheder er der i det foreliggende tilfælde ikke tale om de økonomiske konsekvenser af den pågældende foranstaltning for prisen på flybilletter.

- 146 Kommissionens argument om, at den omhandlede foranstaltning maksimalt ville have rent sekundære økonomiske virkninger i forhold til KLM og dette selskabs datterselskaber, skal følgelig forkastes.

Konklusion

- 147 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at Kommissionen anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved at finde, at den omhandlede foranstaltnings modtagere var Air France og dets datterselskaber og holdingselskabet Air France-KLM og dette holdingselskabs øvrige datterselskaber, med KLM og dets datterselskaber som eneste undtagelse, og følgelig skal det første anbringende tages til følge.
- 148 Artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF kræver ikke alene, at den pågældende medlemsstat står over for en alvorlig forstyrrelse af sin økonomi, men også, at de støtteforanstaltninger, der vedtages for at afhjælpe denne forstyrrelse, dels skal være nødvendige for at nå dette mål, dels skal være hensigtsmæssige og forholdsmæssige. Samme krav fremgår ligeledes af punkt 19 i de midlertidige rammebestemmelser (dom af 19.5.2021, Ryanair mod Kommissionen (KLM; covid-19), T-643/20, EU:T:2021:286, præmis 74).
- 149 Endvidere bemærkes mere specifikt, at anvendelsen af flere betingelser, som følger af de midlertidige rammebestemmelser, afhænger af definitionen af modtageren af den omhandlede foranstaltning, såsom dem, der fremgår af de midlertidige rammebestemmelseres punkt 49, hvorefter en rekapitaliseringsforanstaltning skal opfylde visse betingelser vedrørende modtagerens situation, af rammebestemmelsernes punkt 53, hvoraf det fremgår, at medlemsstaten skal sikre, at de valgte rekapitaliseringsinstrumenter og de dertil knyttede betingelser er egnede til at imødegå støttemodtagerens rekapitaliseringsbehov, og at de samtidig fordrejer konkurrencen mindst muligt, eller af rammebestemmelsernes punkt 54, hvoraf det fremgår, at covid-19-rekapitaliseringen ikke må overstige det minimum, der er nødvendigt for at sikre støttemodtagerens levedygtighed, og at den alene bør have til formål at genoprette støttemodtagerens kapitalstruktur, sådan som den så ud før covid-19-udbruddet.
- 150 Undersøgelsen af støttens nødvendighed og proportionalitet generelt og navnlig af overholdelsen af de betingelser, der er omtalt i præmis 149 ovenfor, forudsætter således, at støttemodtageren identificeres på forhånd. En urigtig eller ufuldstændig identifikation af modtageren af en støtteforanstaltning kan have indvirkning på hele analysen af foranstaltningens forenelighed med det indre marked.
- 151 Den anfægtede afgørelse skal derfor annulleres, uden at det er fornødent at undersøge de øvrige anbringender i sagen.
- 152 Hvad angår medlemsstaternes mulighed for at indrømme statsstøtte til selskaber, som tilhører en koncern af selskaber, der driver virksomhed i flere medlemsstater, skal det af hensigtsmæssighedshensyn endelig bemærkes, at medlemsstaterne og EU-institutionerne er bundet af gensidige forpligtelser til loyalt samarbejde i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU. Kommissionen og medlemsstaterne skal således samarbejde efter bedste evne med henblik på at sikre, at EUF-traktatens bestemmelser, og særligt bestemmelserne om statsstøtte, fuldt ud

overholdes (jf. i denne retning dom af 22.12.2010, Kommissionen mod Slovakiet, C-507/08, EU:C:2010:802, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis). Denne forpligtelse til loyalt samarbejde og koordinering gælder så meget desto mere, når forskellige medlemsstater påtænker på samme tid at indrømme støtte til enheder i samme koncern, som virker samordnet på det indre marked med henblik på at få det fulde udbytte heraf.

Sagsomkostninger

- 153 Ifølge Rettens procesreglements artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, bør den i overensstemmelse med sagsøgerens påstande pålægges at bære sine egne omkostninger og betale sagsøgernes omkostninger.
- 154 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1 og 3, bærer intervenienterne deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Ottende Udvidede Afdeling):

- 1) Kommissionens afgørelse C(2021) 2488 final af 5. april 2021 om statsstøtte SA.59913 – Frankrig – Covid-19 – Rekapitalisering af Air France og Air France-KLM, annulleres.**
- 2) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler de af Ryanair DAC og Malta Air ltd. afholdte omkostninger.**
- 3) Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Air France-KLM og Société Air France bærer hver deres egne omkostninger.**

Van der Woude

Kornezov

De Baere

Petrлік

Kingston

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. december 2023.

Underskrifter