



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Ottende Afdeling)

7. februar 2024*

»Statsstøtte – støtte indrømmet af Nederlandene til fordel for KLM i forbindelse med covid-19-pandemien – statsgaranti for et banklån og efterstillet lån fra staten – afgørelse, hvorved støtten erklæres forenelig med det indre marked – annullationssøgsmål – søgsmålskompetence – væsentlig påvirkning af sagsøgerens stilling på markedet – formaliteten – fastlæggelse af støttemodtageren, når der er tale om en koncern«

I sag T-146/22,

Ryanair DAC, Swords (Irland), ved advokaterne E. Vahida, F.-C. Laprèvote, V. Blanc, D. Pérez de Lamo og S. Rating,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved C. Georgieva, J. Carpi Badía og M. Farley, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

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

af

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

af

Société Air France, Tremblay-en-France (Frankrig),

og

Air France-KLM, Paris (Frankrig),

ved advokaterne J. Derenne og D. Vallindas,

* Processprog: engelsk.

og af

Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, Amstelveen (Nederlandene), ved advokaterne K. Schillemans, P. Huizing og t E. de Krom,

intervenienter,

har

RETTEN (Ottende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Kornezov (refererende dommer), og dommerne G. De Baere og D. Petrлік,

justitssekretær: fuldmægtig P. Cullen,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter retsmødet den 7. juli 2023,

afsagt følgende

Dom

- 1 Med søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF har sagsøgeren, Ryanair DAC, nedlagt påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2021) 5437 final af 16. juli 2021 om statsstøtte SA.57116 (2020/N) – Nederlandene – Covid-19: Statsgaranti og statslån til fordel for KLM (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Sagens baggrund og den sammenhæng, hvori den omhandlede foranstaltning indgår

- 2 Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (herefter »KLM«) er en del af Air France-KLM-koncernen. Denne koncern ledes af holdingselskabet Air France-KLM (herefter »holdingselskabet Air France-KLM«). Ifølge den anfægtede afgørelse omfatter denne koncern desuden bl.a. Société Air France S.A. (herefter »Air France«), »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. 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. Holdingselskabet 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 nærmere bestemt de selskaber, der tilhører Air France-KLM-koncernen.

- 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«) (afgørelse C(2020)2983 final af 4.5.2020 om statsstøtte SA.57082 (2020/N) – Frankrig – Covid-19: midlertidige rammebestemmelser, [artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF] – Garanti og aktionærlån til fordel for Air France). Denne afgørelse er blevet ændret to gange, første gang den 17. december 2020 (Kommissionens afgørelse C(2020) 9384 final) og anden gang den 26. juli 2021 (Kommissionens afgørelse C(2021) 5701 final) (herefter »Air France-afgørelsen«). I denne afgørelse fandt Kommissionen, at modtagerne af den støtte, der var genstand for nævnte afgørelse, 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 foranstaltning.
- 6 Den 26. juni 2020 anmeldte Kongeriget Nederlandene en statsstøtte til fordel for KLM, der bestod i dels en statsgaranti for et lån, som dette selskab ville blive indrømmet af et bankkonsortium, dels et statslån (herefter »den omhandlede foranstaltning«), til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 108, stk. 3, TEUF. Støtten udgjorde i alt 3,4 mia. EUR. Formålet med den omhandlede foranstaltning var midlertidigt at give KLM den likviditet, som selskabet behøvede for at imødegå de negative konsekvenser af covid-19-pandemien. Kongeriget Nederlandene fandt, at henset til KLM's betydning for landets økonomi og for beflyvningen heraf ville selskabets konkurs have forværret den alvorlige forstyrrelse af landets økonomi, som var forårsaget af denne pandemi, yderligere.
- 7 Ved afgørelse af 13. juli 2020 C(2020) 4871 final om statsstøtte SA.57116 (2020/N) – Nederlandene – Covid-19: Statsgaranti og statslån til fordel for KLM fandt Kommissionen, at den omhandlede foranstaltning dels udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, dels var forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Det fremgår af denne afgørelse, at KLM var den eneste støttemodtager, og at andre selskaber i koncernen Air France-KLM ikke var omfattet heraf.
- 8 Den 5. april 2021 vedtog Kommissionen afgørelse C(2021) 2488 om statsstøtte SA.59913 – Frankrig – Covid-19 – Rekapitalisering af [Air France] og holdingselskabet Air France-KLM (herefter »afgørelsen om Air France-KLM og Air France«), hvori den konkluderede, at en individuel støtte, som Den Franske Republik havde ydet i form af rekapitalisering af Air France og holdingselskabet Air France-KLM, som udgjorde 4 mia. EUR, var forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF og de midlertidige rammebestemmelser. Denne støtte omfatter dels Den Franske Republiks deltagelse i en kapitalforhøjelse på maksimalt 1 mia. EUR, dels et aktionærlån på 3 mia. EUR, der indgik i konverteringen af den foranstaltning, som var omhandlet i Air France-afgørelsen, til et hybridt instrument, som var sidestillet med deltagelse i egenkapitalen. Det fremgår af afgørelsen om Air France-KLM og Air France, at modtagerne af disse foranstaltninger var Air France og selskabets datterselskaber samt holdingselskabet Air France-KLM, men ikke omfattede KLM og dennes datterselskaber.
- 9 Ved dom af 19 maj 2021, Ryanair mod Kommissionen (KLM; Covid-19) (T-643/20, EU:T:2021:286), annullerede Retten Kommissionens afgørelse C(2020) 4871 final af 13. juli 2020 med den begrundelse, at afgørelsen var behæftet med en begrundelsesmangel hvad angår fastlæggelsen af modtageren af den omhandlede foranstaltning. Retten besluttede endvidere, at retsvirkningerne af annullationen af den nævnte afgørelse skulle suspenderes, indtil Kommissionen vedtog en ny afgørelse i medfør af artikel 108 TEUF.

- 10 Den 16. juli 2021 vedtog Kommissionen den anfægtede afgørelse, hvori den fandt, at den omhandlede foranstaltning udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, men var forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, og at KLM og dennes datterselskaber var de eneste støttemodtagere, og at støtten ikke omfattede de øvrige selskaber i Air France-KLM-koncernen.

Parternes påstande

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

Retlige bemærkninger

Formaliteten

- 15 Ryanair har for det første gjort gældende, at selskabet er en interesseret part 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 det derfor har kompetence til at anlægge sag for at forsvare sine proceduremæssige rettigheder. Ryanair har for det andet anført, at selskabets konkurrencemæssige stilling på markedet i væsentlig grad blev påvirket af den omhandlede foranstaltning, og at det således ligeledes har ret til at anfægte, at den anfægtede afgørelse er velbegrunnet.
- 16 Kommissionen, Kongeriget Nederlandene, KLM, holdingselskabet Air France-KLM og Air France har ikke fremsat en formalitetsindsigelse.
- 17 Den Franske Republik har derimod gjort gældende, at sagsøgeren ikke har søgsmålskompetence til at anfægte, at den anfægtede afgørelse er velbegrunnet.
- 18 Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at Ryanair er en konkurrent til KLM, og at selskabet derfor imidlertid skal anses for at være en »interesseret part« 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 det udleder af artikel 108, stk. 2, TEUF.

- 19 Med hensyn til sagsøgerens kompetence til at anfægte, at den anfægtede afgørelse er velbegrunder, 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).
- 20 Eftersom den anfægtede afgørelse, der er rettet til Kongeriget Nederlandene, 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 sagsøgeren er umiddelbart og individuelt berørt af denne afgørelse som omhandlet i denne bestemmelse.
- 21 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 (jf. i denne retning 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).
- 22 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 21 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).
- 23 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).
- 24 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).

- 25 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).
- 26 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).
- 27 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).
- 28 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).
- 29 Det er i lyset af disse principper, at det skal undersøges, om Ryanair har fremlagt dokumentation for, at den omhandlede foranstaltning vil kunne påvirke selskabets stilling på det pågældende marked væsentligt.
- 30 For det første har sagsøgeren i denne henseende gjort gældende, at selskabet i 2021 transporterede ca. 1,3 millioner passagerer og drev 37 luftruter fra eller til tre lufthavne i Nederlandene. Selskabet har navnlig anført, at det konkurrerede direkte med KLM på 13 af disse luftruter, på hvilke det transporterede ca. 185 000 passagerer i 2021, hvilket de øvrige parter ikke har bestridt.
- 31 De oplysninger, der er fremlagt i bilag A.3.6 til stævningen, som heller ikke bestrides, viser endvidere, at antallet af pladser, som sagsøgeren udbød på disse 13 luftruter, ofte var sammenlignelige med de af KLM udbudte eller i visse tilfælde endda oversteg dette udbud. Der var således også betydelig konkurrence mellem disse selskaber hvad angår antallet af udbudte pladser.
- 32 Ifølge sagsøgerens ubestridte argument blev de 13 luftruter, på hvilke selskabet konkurrerede direkte med KLM, i øvrigt betjent af få andre luftfartsselskaber.

- 33 For det andet har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, uden at være blevet modsagt i denne henseende, at selskabet påtænkte en kommerciel udvidelse på det nederlandske marked, således som det ses af den omstændighed, at selskabet havde bestilt 210 luftfartøjer af typen Boeing 737 Max, som skulle have været føjet til dets flåde i juni 2021, og som ville give selskabet mulighed for at fortsætte sin udvidelsesplan.
- 34 For det tredje fremgår det 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 sagsøgeren har fremlagt, og hvis indhold parterne ikke har bestridt, et 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 sagsøgeren stod ret stærkt i forhold til de traditionelle luftfartsselskaber, herunder KLM, der risikerede at blive insolvent eller ligefrem at måtte forlade markedet.
- 35 Risikoen for, at KLM ville gå konkurs uden den omhandlede foranstaltning, fremgår nemlig af den anfægtede afgørelse, hvori det præciseres, at formålet med denne foranstaltning var at give KLM den likviditet, som selskabet skulle bruge til at imødegå likviditetsmanglen som følge af de negative konsekvenser af sundhedskrisen i forbindelse med covid-19, og herved undgå, at KLM gik konkurs.
- 36 For det fjerde har sagsøgeren gjort gældende, at konkurrenceforholdet mellem selskabet og Air France-KLM-koncernen i sin helhed er endnu stærkere. Sagsøgeren er således det største luftfartsselskab i EU målt på antallet af transporterede passagerer, mens Air France-KLM-koncernen kun er det fjerdestørste, hvilket de øvrige parter ikke har bestridt.
- 37 Det fremgår endvidere af en rapport fra Exane BNP Paribas med titlen »European Airlines, Blinded by the light« (europæiske luftfartsselskaber: blændet af lyset) af 15. juli 2020, som sagsøgeren har fremlagt, og hvis indhold de øvrige parter ikke har bestridt, at luftfartsselskaberne i Air France-KLM-koncernen takket være statsstøtte var blevet de luftfartsselskaber i Europa, som samlet havde den største likviditet, og at de ifølge sagsøgerens ubestridte argument havde fortrængt sagsøgeren som det europæiske luftfartsselskab, der siden juli 2020 kunne tåle den længste periode med fuldstændig grounding af sin flåde, inden kapitalen var fuldstændig opbrugt.
- 38 Det kan i lyset af de forhold, der er beskrevet i præmis 30-37 ovenfor, konstateres, at sagsøgeren har påvist, at indrømmelsen af den omhandlede foranstaltning kunne styrke KLM's konkurrencemæssige stilling til skade for sagsøgerens 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 27 ovenfor).
- 39 Denne konklusion drages ikke i tvivl af Den Franske Republiks indsigelse om, at sagsøgeren ikke var KLM's største konkurrent på det nederlandske marked.
- 40 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.

- 41 Den Franske Republiks indsigelse om, at sagsøgeren ikke har påvist, at den anfægtede afgørelse ramte selskabet på grund af en faktisk situation, der adskilte det fra situationen for KLM's øvrige konkurrenter, kan heller ikke tages til følge.
- 42 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, præmis 58). Domstolen har i øvrigt som nævnt i præmis 28 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.
- 43 Det skal desuden bemærkes, at der i den retspraksis, der er nævnt i præmis 21 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.
- 44 Dette er tilfældet i den foreliggende sag. Alle de oplysninger, der er nævnt i præmis 30-37 ovenfor, godtgør nemlig, at det er tilstrækkelig sandsynligt, at sagsøgerens stilling på de relevante markeder var kendetegnet af egenskaber, som er særlige for dette selskab, nemlig at sagsøgeren konkurrerede direkte med støttemodtageren på et betydeligt antal luftruter, på hvilke selskabet desuden udbød et betydeligt antal pladser, at selskabet påtænkte en kommerciel udvidelse på det nederlandske marked, og at der uden den omhandlede foranstaltning var risiko for, at KLM ville blive insolvent eller i hvert fald væsentligt svækket, mens sagsøgerens finansielle situation syntes relativt stærk i forhold til støttemodtagerens, hvorfor sagsøgeren befandt sig i en position, hvor selskabet uden støtten ville kunne vinde markedsandele til skade for KLM.
- 45 Det må, henset til det ovenfor anførte, konkluderes, at sagsøgeren i tilstrækkeligt omfang har godtgjort, at den omhandlede foranstaltning kunne påvirke selskabets konkurrencemæssige stilling på det pågældende marked i væsentlig grad.
- 46 Det skal fastslås, at sagsøgeren ligeledes er umiddelbart berørt af den anfægtede afgørelse, eftersom der ikke er tvivl om Kongeriget Nederlandenes hensigt om at udbetale støtte til KLM, og at en sådan udbetaling kan stille sagsøgeren 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).
- 47 Sagsøgeren har derfor ret til at bestride den anfægtede afgørelses materielle rigtighed.

Realiteten

- 48 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren fremsat fem anbringender, hvoraf det med det første anbringende gøres gældende, at der er begået en retlig fejl og anlagt et åbenbart urigtigt skøn med hensyn til udelukkelsen af holdingselskabet Air France-KLM og Air France fra kredsen af modtagere af den omhandlede foranstaltning, med det andet anbringende har sagsøgeren påberåbt sig en tilsidesættelse af bestemmelser i EUF-traktaten og af de almindelige retsprincipper om forbud mod forskelsbehandling, fri udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden, det tredje anbringende vedrører en urigtig anvendelse af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, det fjerde anbringende vedrører en tilsidesættelse af sagsøgerens proceduremæssige rettigheder, og det femte anbringende vedrører en tilsidesættelse af begrundelsespligten.

Det første anbringende om udelukkelsen af holdingselskabet Air France-KLM og Air France fra kredsen af modtagere af den omhandlede foranstaltning

- 49 Sagsøgeren har anfægtet fastlæggelsen af modtageren af den omhandlede foranstaltning. Selskabet har gjort gældende, at Kommissionen med urette fandt, at alene KLM og de selskaber, som denne kontrollerede, var modtagere af den omhandlede foranstaltning, hvorved holdingselskabet Air France-KLM og Air France blev udelukket. Sagsøgeren har i denne henseende fremført flere elementer med henblik på at godtgøre, at holdingselskabet Air France-KLM og Air France ligeledes var potentielle eller indirekte modtagere af den omhandlede foranstaltning. Disse elementer vedrører i det væsentlige de kapitalmæssige, organisatoriske, funktionelle og økonomiske forbindelser mellem holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM, de aftalemæssige rammer, på grundlag af hvilke den omhandlede foranstaltning blev indrømmet, samt den sammenhæng, hvori denne foranstaltning indgår.
- 50 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumenter og anført, at på grundlag af de oplysninger, der er fremhævet i den anfægtede afgørelse, har Air France og KLM de facto en stor funktionel, økonomisk og organisatorisk selvbestemmelse, både i forhold til hinanden og til holdingselskabet Air France-KLM. Virksomheds- og ledelsesstrukturen i Air France-KLM-koncernen hindrede desuden enhver risiko for indirekte overførsel af støtten mellem Air France og KLM. Den omhandlede foranstaltning omfattede i øvrigt aftalemæssige mekanismer, som svarede til en fordelingsbestemmelse, hvorved den reelle finansielle og økonomiske fordel ved foranstaltningen alene ville tilfalde KLM.
- 51 Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, KLM, Air France og holdingselskabet Air France-KLM har støttet Kommissionens bemærkninger.
- 52 I den anfægtede afgørelse fandt Kommissionen, at modtagerne af den omhandlede foranstaltning var KLM og de datterselskaber, som dette selskab kontrollerer. Selv om KLM er en del af Air France-KLM-koncernen, er hverken dets moderselskab, dvs. holdingselskabet Air France-KLM, eller dets søsterselskaber, herunder Air France og de datterselskaber, som dette selskab kontrollerer, derimod modtagere af nævnte foranstaltning.
- 53 Dette anbringende rejser således i det væsentlige spørgsmålet om fastlæggelsen af modtageren af en støtteforanstaltning, når der er tale om en koncern.

- 54 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).
- 55 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, omfatter 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 erhvervmæssige 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).
- 56 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 udgøre elementer, der er relevante for at fastlægge, om der foreligger en økonomisk enhed på området for statsstøtte eller ej.
- 57 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).
- 58 I punkt 11 i meddelelsen om begrebet statsstøtte anerkendte Kommissionen, 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 foreligger kontrollerende kapitalandele eller andre funktionelle, økonomiske og organisatoriske forbindelser mellem enhederne.
- 59 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. Kommissionens skønsbeføjelse indebærer en bedømmelse af komplicerede økonomiske og faktiske omstændigheder. Unionens retsinstansers prøvelse må 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 en åbenbar fejl ved vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder, 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).

- 60 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).
- 61 Det påhviler endvidere Kommissionen med særlig årvågenhed at foretage en undersøgelse af forbindelserne mellem selskaber, 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).
- 62 Henset til kriterier, der er fastlagt i 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*

- 63 Kommissionen har indledningsvis anført, at sagsøgeren i stævningen har gjort gældende, at den omstændighed, at et moderselskab havde mulighed for at udøve kontrol med sit datterselskab, »i sig selv« var tilstrækkeligt til at finde, at moderselskabet skulle medregnes som modtager af støtteforanstaltningen. I replikken har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen som led i sin vurdering ikke tog hensyn til den kontrolbeføjelse, som holdingselskabet Air France-KLM havde over sine datterselskaber. Eftersom sagsøgerens sidstnævnte argument ikke udgør en uddybning af et argument, der fremgår af stævningen, skal det afvises, idet det er fremført for første gang i replikken.
- 64 Kommissionens argumentation om, at sagsøgerens argument i replikken, hvorefter Kommissionen som led i sin vurdering ikke tog hensyn til den kontrolbeføjelse, som holdingselskabet Air France-KLM havde over sine datterselskaber, skal afvises, skal forkastes, eftersom nævnte argumentation er støttet på en urigtig læsning af stævningen. Med dette argument har sagsøgeren nemlig gjort gældende, at Kommissionen ikke foretog en korrekt vurdering af betydningen af den omstændighed, at holdingselskabet Air France-KLM havde en vedtægtsmæssig mulighed for at udøve kontrolfunktioner, formulere nye opgaver og yde finansiel opbakning i forhold til datterselskabet KLM, ligesom sagsøgeren har kritiseret Kommissionens vurdering af flere andre faktorer vedrørende de organisatoriske, funktionelle, økonomiske og aftalemæssige forbindelser mellem enhederne i Air France-KLM-koncernen. De argumenter, der er fremført i stævningen, er således ikke begrænset til en påberåbelse af holdingselskabet Air France-KLM's retlige mulighed for at udøve kontrol med KLM. Det ovennævnte argument i replikken skal således ikke afvises, eftersom det udgør en uddybning heraf.

- 65 For det første skal det, når dette er sagt, med hensyn til de kapitalmæssige forbindelser mellem de forskellige enheder i Air France-KLM-koncernen bemærkes, at Air France, således som det fremgår af præmis 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.
- 66 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).
- 67 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, 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).
- 68 I det foreliggende tilfælde fremgår det af 33. betragtning til den anfægtede afgørelse, at holdingselskabet Air France-KLM har en kontrolbeføjelse over KLM gennem sin vetoret i forhold til dels KLM's forretningsplaner og budgetter, dels aflønning, udnævnelse og afskedigelse af dette selskabs ledere, herunder udnævnelsen og afskedigelsen af medlemmerne af KLM's bestyrelse. 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.
- 69 Det fremgår ligeledes af 40. og 51. betragtning til den anfægtede afgørelse, at holdingselskabet Air France-KLM har en godkendelsesret hvad angår datterselskabernes finansieringstransaktioner, der overstiger 150 mio. EUR. Denne ret er relevant i det foreliggende tilfælde, eftersom Kommissionen i den anfægtede afgørelse anerkendte, at den støtte, som Kongeriget Nederlandene havde indrømmet, oversteg loftet på 150 mio. EUR, hvorfor holdingselskabet Air France-KLM skulle godkende denne, inden den blev tildelt.
- 70 For det andet har sagsøgeren 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 (finanstilsynsmyndigheden, 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«), hvilket dokument sagsøgeren har fremlagt i uddrag for Retten, og 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.

- 71 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.
- 72 Inden for Air France-KLM-koncernen skal alle investeringer, der overstiger 5 mio. EUR, transaktioner vedrørende flåden samt transaktioner vedrørende erhvervelse af en andele eller salg eksempelvis godkendes af koncernens forretningsudvalg, som bl.a. består af generaldirektørerne for holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM, således som holdingselskabet i øvrigt har bekræftet i retsmødet.
- 73 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 koncernens investeringsudvalg, som består af vicedirektøren for »Økonomi og Finans« i holdingselskabet Air France-KLM, vicedirektøren for »Økonomi og Finans« i Air France og økonomidirektøren i KLM.
- 74 Det fremgår ligeledes af det universelle registreringsdokument af 2019, at forvaltningen af markedsrisici inden for Air France-KLM-koncernen styres af et risikostyringsudvalg, som ligeledes består af højtplacerede ledere i holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM, hvilket udvalg beslutter og overvåger koncernens finansielle risici og fastlægger den nødvendige dækning, der skal tilvejebringes.
- 75 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.
- 76 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.
- 77 De kapitalmæssige og organisatoriske forbindelser inden for Air France-KLM-koncernen er dermed, således som sagsøgeren 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 statsstøttere reglerne.

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

- 78 For det første anførte Kommissionen i 36. betragtning til den anfægtede afgørelse, at holdingselskabet Air France-KLM havde sine egne ansatte og »støtte[de]« sig på ansatte udlånt til holdingselskabet af Air France og KLM. I 33. og 112. betragtning til denne afgørelse anførte Kommissionen endvidere, således som det fremgår af præmis 68 ovenfor, at nævnte holdingselskab havde vetoret med hensyn til aflønning, udnævnelse og afskedigelse af lederne i KLM og Air France. Det følger heraf, at der er en vis integration mellem holdingselskabets og datterselskabernes ansatte, og at holdingselskabet er involveret i de vigtigste beslutninger om datterselskabernes ledelse.

- 79 For det andet forklarede Kommissionen i 37. betragtning til den anfægtede afgørelse, at holdingselskabet Air France-KLM ikke var »direkte« aktiv på de lufttransportmarkeder, hvorpå Air France og KLM var aktive, idet den lagde til grund, at holdingselskabets rolle var at støtte sine datterselskaber »hvad angår IT, personale, markedsføring, digitalisering, kommunikation og innovation«.
- 80 I 42. betragtning til den anfægtede afgørelse lagde Kommissionen imidlertid til grund, 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 nævnte holdingselskab med henblik herpå. En sådan konstatering fremgår ligeledes af 112. betragtning til nævnte afgørelse.
- 81 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 72 ovenfor), hvilket bekræfter, at der er en grad af integration mellem holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM.
- 82 Det forhold, at der er en vis funktionel samordning inden for Air France-KLM-koncernen, ses endvidere af det af sagsøgeren 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 slots, aktiver, personale og ledelse«, præsenterer de sig på markedet med det samme mærke, Transavia, og deler samme websted. Som sagsøgeren har gjort gældende, omtales »Transavia« endvidere ofte som en samlet virksomhed i det universelle registreringsdokument af 2019 og i det universelle registreringsdokument af 2020 fra holdingselskabet Air France-KLM, som blev indleveret til den franske finansilsynsmyndighed i medfør af forordning 2017/1129 (herefter »det universelle registreringsdokument af 2020«), når der i disse dokumenter henvises til lavprissegmentet i koncernens kommercielle aktiviteter. Dette eksempel vidner således om et vist funktionelt og kommercielt samarbejde mellem Air Frances og KLM's to datterselskaber.
- 83 For det tredje fremgår det af 38.-40. og 112. betragtning til den anfægtede afgørelse, at holdingselskabet Air France-KLM ligeledes påtager sig finansielle funktioner for Air France og KLM. Holdingselskabet leverer bl.a. budgetmæssige instruktioner til datterselskaberne. Det kan ligeledes, »lejlighedsvis« ifølge den anfægtede afgørelse, rejse kapital på de finansielle markeder (gæld eller egenkapital) til fordel for datterselskaberne på baggrund af deres individuelle behov.
- 84 Det skal tilføjes, således som sagsøgeren har anført, og som det fremgår af præmis 70-75 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.

- 85 Den finansielle rolle, som holdingselskabet Air France-KLM har påtaget sig, ses i det foreliggende tilfælde ved den omstændighed, der er anført i 40. betragtning til den anfægtede afgørelse, at holdingselskabet har en godkendelsesret med hensyn til datterselskabernes finansieringstransaktioner, der overstiger 150 mio. EUR, og at det følgelig skulle godkende den omhandlede foranstaltning.
- 86 I den anfægtede afgørelse og i retsmødet har Kommissionen, idet den har anerkendt den rolle, som holdingselskabet Air France-KLM spiller for sine datterselskaber, relativiseret betydningen heraf ved at kvalificere den som »begrænset« (38. betragtning til den anfægtede afgørelse).
- 87 Det fremgår imidlertid af præmis 68-85 ovenfor, at de væsentlige eller strategiske beslutninger vedrørende finansiering, investering og flåden samordnes, eller endda godkendes, af holdingselskabet Air France-KLM.
- 88 Denne konklusion understøttes af oplysningerne i de universelle registreringsdokumenter af 2019 og 2020, hvoraf fremgår, 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 nævnte holdingselskab var »hovedudstederen« af obligationerne, og at nævnte koncern påtænkte en »systematisk anvendelse af finansiering på markederne [gennem] Air France-KLM«.
- 89 Til trods herfor fandt Kommissionen i den anfægtede afgørelse, at Air France og KLM var »funktionelt selvstændige«, idet den støttede sig på følgende oplysninger (41. betragtning til den anfægtede afgørelse).
- 90 For det første havde Air France og KLM »forskellige ledelsesteams« (41. betragtning, første led, til den anfægtede afgørelse). Denne konstatering nuanceres imidlertid betydeligt af oplysningerne i præmis 68-75 ovenfor, hvoraf fremgår, at holdingselskabet Air France-KLM har en vetoret med hensyn til aflønning, udnævnelse og afskedigelse af datterselskabernes ledere, at de fælles organer inden for Air France-KLM-koncernen skal føre kontrol med og samordne visse væsentlige beslutninger vedrørende datterselskaberne, og at nævnte holdingselskab støtter sig på ansatte fra Air France og KLM, som er udlånt til dette.
- 91 For det andet er KLM »uafhængig og fuldt ud ansvarlig« med hensyn til de »fleste« af hovedelementerne i sine kommercielle aktiviteter, herunder personale, flåde, udviklingen af ruter, kundeerfaringer, forvaltning af passagerer og fragt, vedligeholdelse, luftoperationer, service ombord og markedsføring (41. betragtning, første led, til den anfægtede afgørelse). I disse konstateringer ses imidlertid bort fra den rolle, som holdingselskabet Air France-KLM spiller både hvad angår transaktioner vedrørende flåden (jf. præmis 68 og 72 ovenfor) og med hensyn til leveringen af lufttransporttjenester, navnlig vedrørende salg og forvaltning af priser og indtægter, for hvilke strategien fastlægges af nævnte holdingselskab (jf. præmis 80-82 ovenfor).
- 92 For det tredje har KLM en »uafhængig finansiell organisation« hvad bl.a. angår finansiering og kontrollen med interne og eksterne forhold, likviditet, revision og skat (41. betragtning, andet led, til den anfægtede afgørelse). I 40. betragtning til den anfægtede afgørelse anførte Kommissionen endvidere, at Air France og KLM gennemførte de »daglige« finansielle aktiviteter uafhængigt. Disse konstateringer er imidlertid i strid med den omstændighed, at enhver finansiering, der overstiger loftet på 150 mio. EUR, eller enhver investering på mere end 5 mio. EUR skal godkendes af holdingselskabet Air France-KLM. Det forhold, at de »daglige« finansielle aktiviteter forvaltes af Air France og KLM, modsiger i øvrigt ikke ovenstående betragtninger.

- 93 For det fjerde forvalter KLM sine likviditetsbehov »uafhængigt og uden indgriben fra Air France«. Holdingselskabet Air France-KLM har ingen kontrol over KLM's midler. Visse beslutninger træffes eksempelvis af KLM's bestyrelse og ikke af nævnte holdingselskab. Der findes heller ikke en »mekanisme for deling af overskud og tab eller en aftale om likviditetspooling mellem Air France og KLM« (40. betragtning, andet led, og 41. betragtning, tredje led, til den anfægtede afgørelse).
- 94 Den omstændighed, at Air France og KLM forvalter deres likviditet uafhængigt, skal imidlertid ligeledes nuanceres, eftersom dette holdingselskab rejser kapital på markederne til sine datterselskaber (jf. præmis 83 ovenfor) eller godkender finansieringstransaktioner, der overstiger 150 mio. EUR, eller giver budgetmæssige instruktioner til sine datterselskaber. På samme måde skal konstateringen om, at visse beslutninger træffes af KLM's bestyrelse og ikke af holdingselskabet Air France-KLM, relativiseres i lyset af de omstændigheder, der er anført i præmis 72 ovenfor, hvoraf fremgår, at holdingselskabet er involveret i væsentlige og strategiske beslutninger om finansiering, investering og transaktioner vedrørende flåden.
- 95 Selv om Kommissionen har anført, at der hverken fandtes en mekanisme for deling af overskud og tab eller en aftale om likviditetspooling mellem Air France og KLM, anførte denne institution endvidere i 47. betragtning til den anfægtede afgørelse, at der fandtes »aftaler om omkostningsdeling« mellem Air France og KLM og deres datterselskaber. Det fremgår af samme betragtning, at der findes »fælles aktiviteter, som Air France og KLM eller deres datterselskaber gennemfører sammen«. Disse oplysninger bekræfter en vis integration og funktionelt samarbejde mellem sidstnævnte inden for Air France-KLM-koncernen.
- 96 Kommissionens konklusion, nemlig at Air France og KLM har en funktionel selvstændighed, er således draget i tvivl med de samlede betragtninger, der fremgår af præmis 78-95 ovenfor.
- 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 statsstøttere reglerne.

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

- 98 I 43.-46. og 113. betragtning til den anfægtede afgørelse lagde Kommissionen til grund, at holdingselskabet Air France-KLM, KLM og Air France de facto havde en økonomisk selvstændighed af følgende grunde.
- 99 Først og fremmest udøver holdingselskabet Air France-KLM ingen virksomhed, der skaber eksterne indtægter, hvorfor holdingselskabet ikke selvstændigt kan støtte Air France og KLM. Nævnte holdingselskabs indtægter skabes alene internt hos datterselskaberne ved et forvaltningsgebyr, som dækker omkostningerne til forvaltning af dette holdingselskab, indtægter fra mærker og visse mekanismer til omfordeling af omkostninger (43. og 44. betragtning til den anfægtede afgørelse). Selv om holdingselskabet Air France-KLM kan levere visse finansielle tjenesteydelser til KLM, indebærer sådanne tjenesteydelser ikke levering af finansiell støtte til KLM og Air France (45. betragtning til nævnte afgørelse). Endelig er det kommercielle forhold mellem Air France og KLM underlagt normale markedsvilkår og forhandles af selvstændige ledelsesteams. Aftalerne om omkostningsdeling mellem de to selskaber fastsætter en fordelingsnøgle støttet på »markedsstandarder« (46. og 47. betragtning til denne afgørelse).

- 100 For det første viser den omstændighed, at holdingselskabet Air France-KLM, således som sagsøgeren har gjort gældende, alene skaber indtægter hos sine datterselskaber, at der er en vis gensidig afhængighed mellem nævnte holdingselskab og datterselskaberne. Dette understøttes bl.a. af den omstændighed, at Air France og KLM bestræber sig på at opnå synergier gennem samordning af deres respektive aktiviteter med holdingselskabet Air France-KLM's beskyttelse, navnlig vedrørende salg og forvaltning af priser og indtægter (jf. præmis 80 ovenfor), og at dette holdingselskab på samordnet vis er involveret i finansieringen af sine datterselskaber (jf. præmis 83-87 ovenfor).
- 101 For det andet bekræfter handler holdingselskabet Air France-KLM, selv hvis det antages, at dette holdingselskab alene handler på de finansielle markeder som »formidler« mellem sine datterselskaber og investorerne, i datterselskabernes interesse 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. Takket være holdingselskabet Air France-KLM opnås synergier inden for nævnte koncern.
- 102 Dette fremgår af den af sagsøgeren anførte omstændighed, at holdingselskabet Air France-KLM i juli 2021 havde offentliggjort en fælles bestilling på et betydeligt antal luftfartøjer til KLM, »Transavia Netherlands« og »Transavia France«. Adspurgt herom som led i en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse og i retsmødet har Kommissionen bekræftet denne fælles bestilling og forklaret, at nævnte holdingselskab havde forhandlet vilkårene for denne med henblik på at opnå den bedste aftale. Selv om de undertegnede aftaler blev betalt særskilt af »Transavia Netherlands« og »Transavia France«, forholder det sig imidlertid således, at KLM, »Transavia Netherlands« og »Transavia France« takket være holdingselskabet Air France-KLM fik en bedre aftale.
- 103 For det tredje bekræfter den omstændighed, at der foreligger aftaler om omkostningsdeling mellem Air France og KLM samt aktiviteter, som Air France og KLM og deres datterselskaber gennemfører sammen, således som det er anført i præmis 95 ovenfor, og som Kommissionen har anerkendt, en vis integration og økonomisk samarbejde mellem disse selskaber.
- 104 For det fjerde anførte Kommissionen i 44. og 46. betragtning til den anfægtede afgørelse, 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«. Hvad navnlig angår forholdet mellem Air France og KLM har Kommissionen i denne forbindelse henvist til den omstændighed, at de fortsat er skattepligtige i henholdsvis Frankrig og Nederlandene, at den franske og den nederlandske skattelovgivning foreskriver, at alle koncerninterne transaktioner skal gennemføres, som om de var aftalt mellem uafhængige parter, og at en fordel følgelig ikke herved må overføres fra den ene til den anden (46. betragtning, første led, til den anfægtede afgørelse). Selv om disse elementer ganske vist forekommer at være relevante med henblik på beskatningen af disse selskaber i medlemsstaterne, er de imidlertid ikke tilstrækkelige til at godtgøre økonomisk selvstændighed mellem holdingselskabet Air France-KLM, Air France og KLM inden for Air France-KLM-koncernen, henset til de oplysninger, der er anført i præmis 100-103 ovenfor.
- 105 Det skal ligeledes bemærkes, at indrømmelsen af den omhandlede foranstaltning bl.a. var begrundet med behovet for at støtte KLM på et tidspunkt med alvorlig mangel på likviditet og risiko for konkurs (12. og 13. betragtning til den anfægtede afgørelse). På denne baggrund afspejles fordelene ved denne foranstaltning netop i tilrådighedsstillelsen af den betydelige

likviditet, som ikke ville have været tilgængelig på markedsvilkår. En sådan foranstaltning styrker således Air France-KLM-koncernens finansielle stilling som helhed, for så vidt som den fjerner risikoen for, at et af de vigtigste datterselskaber, nemlig KLM, går konkurs, og herved sikrer den kreditorerne i nævnte koncerns selskaber, idet det desuden præciseres, at det statslån, der var en del af den omhandlede foranstaltning, var efterstillet de bank- eller obligationslån, for hvilke der ikke var stillet sikkerhed, og som ikke var efterstillede (81. betragtning til nævnte afgørelse). Henset til den finansielle rolle, som holdingselskabet Air France-KLM spiller i koncernen, kan dette 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.

- 106 Uden den omhandlede foranstaltning ville KLM i øvrigt sandsynligvis ikke have kunnet fortsætte sine aktiviteter, og ville derfor ligeledes have skabt en risiko for fortsættelsen af de fælles aktiviteter med Air France (jf. præmis 80-82, 95, 102 og 103 ovenfor). Ved således at gøre det muligt at fortsætte KLM's aktiviteter gjorde nævnte foranstaltning det ligeledes implicit, men nødvendigvis muligt at fortsætte Air France og KLM's fælles aktiviteter.
- 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 statsstøtteregele.

– *De aftaler, i henhold til hvilke den omhandlede foranstaltning blev indrømmet*

- 108 I 53. og 114. betragtning til den anfægtede afgørelse anførte Kommissionen i det væsentlige, at de aftalemæssige mekanismer, i henhold til hvilke den omhandlede foranstaltning var blevet indrømmet, sikrede, at KLM og dette selskabs datterselskaber var de eneste støttemodtagere.
- 109 Sagsøgeren har under henvisning til indholdet af visse kontraktvilkår i de pågældende aftaler i det væsentlige gjort gældende, at disse vilkår ikke kan sikre, at KLM er den eneste modtager af den omhandlede foranstaltning.
- 110 Kommissionen har heroverfor anført, at de pågældende aftalemæssige mekanismer svarer til en fordelingsbestemmelse, hvorved den reelle finansielle og økonomiske fordel ved den omhandlede foranstaltning alene tilfalder KLM.
- 111 Det skal fastslås, at den omhandlede foranstaltning skulle tildeles på grundlag af bl.a. følgende aftaler, der er beskrevet i 18. betragtning til den anfægtede afgørelse: en rammeaftale indgået mellem den nederlandske stat, KLM og holdingselskabet Air France-KLM (herefter »rammeaftalen«), en aftale om en revolverende kreditlinje indgået mellem KLM og et bankkonsortium (herefter »aftalen om banklånet«) og endelig en aftale om et statslån indgået mellem den nederlandske stat og KLM (herefter »aftalen om statslånet«).
- 112 Det skal fastslås, således som sagsøgeren har anført, at holdingselskabet Air France-KLM er den kontraherende part i den rammeaftale, som fastsætter de generelle vilkår for tildelingen af den omhandlede foranstaltning. Nævnte holdingselskab har som sådan påtaget sig de kontraktmæssige rettigheder og forpligtelser i forhold til medkontrahenterne som led i gennemførelsen af den omhandlede foranstaltning.

- 113 For det første er rammeaftalen, således som det fremgår af 51. betragtning til den anfægtede afgørelse, nemlig det retlige middel, hvormed holdingselskabet Air France-KLM godkender finansieringen fra den omhandlede foranstaltning, eftersom enhver finansieringstransaktion, der overstiger 150 mio. EUR, skal godkendes af holdingselskabet.
- 114 For det andet fremgår det af 85.-90. betragtning til den anfægtede afgørelse, at de nederlandske myndigheder pålægger »supplerende betingelser« for ydelsen af den omhandlede foranstaltning. Det fremgår af Kommissionens svar på en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse og i retsmødet, at disse »supplerende betingelser« fremgår af rammeaftalen, og at holdingselskabet Air France-KLM følgelig specifikt påtog sig at gennemføre disse som betingelse for tildelingen af den omhandlede foranstaltning.
- 115 Det fremgår eksempelvis af Kommissionens svar på foranstaltningen med henblik på sagens tilrettelæggelse, at holdingselskabet Air France-KLM skulle give samtykke til en omstrukturingsplan for KLM, hvilken plan ifølge 89. betragtning til den anfægtede afgørelse skulle være udarbejdet inden den 1. oktober 2020 og finde anvendelse indtil 2025 med henblik på at forbedre KLM's afkastgrad.
- 116 Holdingselskabet Air France-KLM havde i rammeaftalen desuden givet samtykke til at ændre visse bestemmelser i de aftaler, der blev indgået mellem den nederlandske stat, nævnte holdingselskab og KLM ved godkendelsen af fusionen mellem Air France og KLM i 2004. Disse ændringer bevirkede, at fristen for forudgående varsel om opsigelse af de forpligtelser, som parterne havde påtaget sig i medfør af disse aftaler vedrørende bl.a. KLM's etableringssted, selskabets hjemmebase i Nederlandene og opretholdelsen af dets eksisterende driftslicenser, blev udvidet til fem år.
- 117 Holdingselskabet Air France-KLM gav ligeledes samtykke til gennemførelsen af andre betingelser, der var fastsat i rammeaftalen, vedrørende bl.a. arbejdsretten, netkvaliteten og bæredygtigheden.
- 118 Det følger heraf, at flere betingelser for tildelingen af den omhandlede foranstaltning udtrykkeligt forudsætter holdingselskabet Air France-KLM's godkendelse eller er genstand for en forpligtelse fra dette holdingselskabs side. Dette viser, at de aftaler, i henhold til hvilke den omhandlede foranstaltning blev tildelt, pålægger nævnte holdingselskab betydelige aftalemæssige rettigheder og forpligtelser som led i indrømmelsen og gennemførelsen af nævnte foranstaltning.
- 119 På trods af det ovenstående fandt Kommissionen i 53. og 114. betragtning til den anfægtede afgørelse, at flere aftalemæssige mekanismer sikrede, at den omhandlede foranstaltning kun begunstigede KLM og dette selskabs datterselskaber.
- 120 For det første lagde Kommissionen i 53. betragtning, første led, til den anfægtede afgørelse til grund, at et af kontraktvilkårene i aftalen om statslånet foreskrev, at dette lån alene kunne anvendes med henblik på KLM's og dette selskabs datterselskabers selskabsmæssige formål, og at intet beløb fra dette lån kunne »viderelånes« til Air France eller holdingselskabet Air France-KLM.
- 121 Det skal fastslås, således som sagsøgeren har anført, at det kontraktvilkår, der er omhandlet i præmis 120 ovenfor, efter sin ordlyd, som denne er gengivet i den anfægtede afgørelse, er begrænset til at forbyde, at det pågældende lån »viderelånes« til holdingselskabet Air France-KLM eller Air France, uden at det imidlertid udelukkes, at de sidstnævnte på anden måde, selv indirekte, kan drage fordel af den omhandlede foranstaltning.

- 122 For det andet følger det af et andet kontraktvilkår i rammeaftalen, at holdingselskabet Air France-KLM og KLM forpligtede sig til, at indtægterne fra den omhandlede foranstaltning ikke ville blive anvendt »direkte« til fordel for holdingselskabet Air France-KLM eller Air France. Den nederlandske stat udpeger endvidere en af sine befuldmægtigede til at føre tilsyn med KLM's anvendelse af midlerne fra den omhandlede foranstaltning, herunder at de ikke anvendes til »direkte« fordel for nævnte holdingselskab eller Air France (53. betragtning, andet og sjette led, til den anfægtede afgørelse).
- 123 Som sagsøgeren i det væsentlige har gjort gældende, vedrører det kontraktvilkår, der er nævnt i præmis 122 ovenfor, kun en »direkte« fordel, uden at det imidlertid udelukkes, at holdingselskabet eller Air France kan begunstiges indirekte af den omhandlede foranstaltning.
- 124 Det følger af retspraksis, at en virksomhed, der indirekte nyder godt af en fordel, ligeledes 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).
- 125 Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at Air France-KLM-koncernen i det universelle registreringsdokument af 2020, som sagsøgeren har fremlagt i uddrag for Retten, udtrykkeligt anerkendte, at de støtteforanstaltninger for i alt 10,4 mia. EUR, som Den Franske Republik og Kongeriget Nederlandene havde ydet, og som Kommissionen havde godkendt, »gjorde det muligt at forbedre koncernens likviditetsposition«. Det følger heraf, at de nævnte foranstaltninger, herunder den omhandlede foranstaltning, efter nævnte koncerns opfattelse kom koncernen som helhed til gode, og ikke alene KLM.
- 126 Ved at sikre levedygtigheden for KLM, som er et af de to væsentligste datterselskaber i holdingselskabet Air France-KLM, styrkede den omhandlede foranstaltning nemlig ligeledes holdingselskabets levedygtighed. Uden denne foranstaltning kunne risikoen for KLM's konkurs have afsmittende virkning på nævnte holdingselskab og derved på hele Air France-KLM-koncernen.
- 127 Henset til graden af integration inden for Air France-KLM-koncernen, og nærmere bestemt den samordnede og centraliserede forvaltning af de vigtige investeringer, transaktionerne vedrørende flåden og forvaltningen af de finansielle risici inden for nævnte koncern (jf. præmis 68-75 ovenfor), kan den omhandlede foranstaltning i hvert fald indirekte styrke koncernens finansielle stilling i det hele. På samme måde kan nævnte foranstaltning ved at forbedre koncernens likviditetsposition som helhed, således som det udtrykkeligt anerkendes i det universelle registreringsdokument af 2020, styrke holdingselskabet Air France-KLM's evne til at rejse midler på de finansielle markeder til brug for datterselskaberne, herunder Air France, sådan som sagsøgeren med føje har anført.
- 128 For det tredje fremgår det af aftalen om banklånet, at KLM alene kunne optage kortvarige lån på den revolverende kreditlinje på baggrund af selskabets likviditetsbehov. Når et sådant behov ikke længere foreligger, kan KLM ikke refinansiere eksisterende lån og skal tilbagebetale disse. Det forholder sig indirekte på samme måde med aftalen om statslånet. Det fremgår endvidere af rammeaftalen og aftalen om statslånet, at dette lån skulle udbetales i rater, og at KLM for hver

anmodning om udbetaling skulle bekræfte, at betingelserne i aftalen om statslånet var opfyldt, navnlig betingelserne vedrørende forbuddet mod at »viderelåne« nævnte lån til holdingselskabet Air France-KLM og Air France (53. betragtning, tredje og fjerde led, til den anfægtede afgørelse).

- 129 Den omstændighed, at det følger af aftalen om statslånet, at dette lån betales i rater, eller at det fremgår af aftalen om banklånet, at dette lån sker i form af en mulighed for en revolverende kreditlinje, der følger KLM's likviditetsbehov, udelukker imidlertid på ingen måde, at disse lån af de i præmis 125-127 ovenfor anførte grunde blot indirekte kan begunstige koncernen som helhed.
- 130 For det fjerde må KLM ikke udbetale udbytte eller andre kapitalafkast i den omhandlede foranstaltnings varighed, hvilket hindrer KLM i at overføre den herved opnåede støtte til holdingselskabet eller Air France i form af udbytte (53. betragtning, femte led, til den anfægtede afgørelse).
- 131 Det pågældende forbud, som hovedsageligt tilsigter at undgå, at offentlige midler kanaliseres videre til fordel for støttemodtagerens aktionærer i form af udbytte eller andre kapitalafkast, rejser ikke tvivl om betragtningerne i præmis 125-127 ovenfor.
- 132 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at de aftalemæssige mekanismer, der er omtalt i den anfægtede afgørelse, ikke gør det muligt at konkludere, at de eneste modtagere af den omhandlede foranstaltning er KLM og dette selskabs datterselskaber, hvorved holdingselskabet Air France-KLM og Air France og de datterselskaber, som disse kontrollerer, er udelukket.
- 133 Denne konklusion drages ikke i tvivl af Kommissionens argument om, at det i retspraksis er anerkendt, at modtageren af statsstøtte alene kan være 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.
- 134 Som det er anført i præmis 55 og 56 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.
- 135 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.
- 136 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 111-132 ovenfor, på baggrund af indholdet af de forskellige kontraktvilkår, der finder anvendelse i denne sag, at Retten har fastslået, at disse kontraktvilkår ikke gør det muligt at konstatere, at de eneste modtagere af den omhandlede foranstaltning er KLM og dette selskabs datterselskaber, hvorved holdingselskabet Air France-KLM og Air France og de datterselskaber, som disse kontrollerer, er udelukket. I det foreliggende tilfælde har holdingselskabet Air France-KLM endvidere betydelige aftalemæssige rettigheder og forpligtelser som led i den omhandlede foranstaltning og er således direkte involveret i forvaltningen heraf.

- 137 For det andet findes der væsentlige faktuelle forskelle mellem nærværende sag og den sag, 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 ovennævnte sag. Nævnte holdingselskab havde endvidere ingen ret eller noget prerogativ, der kunne sammenlignes med dem, som holdingselskabet Air France-KLM havde vedrørende tildelingen af den omhandlede foranstaltning.
- 138 For det tredje vedrørte den sag, 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 concerns 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 den 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 det i nærværende sag omhandlede, hvorfor der ikke kan udledes en hensigtsmæssig konklusion heraf med henblik på løsningen af den foreliggende tvist.
- 139 Den aftalemæssige ramme, i henhold til hvilken den omhandlede foranstaltning er blevet tildelt, gør det dermed ikke muligt at konkludere, at KLM og dette selskabs datterselskaber var de eneste modtagere af den omhandlede foranstaltning.

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

- 140 Med hensyn til den indrømmede støtteforanstaltnings type og den sammenhæng, hvori den indgår, har sagsøgeren i det væsentlige foreholdt Kommissionen den omstændighed, at den ikke foretog en undersøgelse af de kumulerede virkninger af den støtte, som var genstand for Air France-afgørelsen, afgørelsen om Air France-KLM og Air France og den anfægtede afgørelse.
- 141 Det skal i denne henseende fastslås, at den anfægtede afgørelse alene omtaler den støtteforanstaltning, der var genstand for Air France-afgørelsen. Kommissionen har kortfattet gengivet de betragtninger, som den havde anført i denne afgørelse med henblik på at konkludere, at hverken holdingselskabet Air France-KLM eller KLM kunne anses for at være modtagere af denne foranstaltning (118.-123. betragtning til den anfægtede afgørelse).

- 142 I den anfægtede afgørelse omtales derimod ikke den støtteforanstaltning, der var genstand for afgørelsen om Air France-KLM og Air France. I denne afgørelse fandt Kommissionen, at holdingselskabet Air France-KLM og dette selskabs datterselskaber såvel som Air France og sidstnævntes datterselskaber, med undtagelse af KLM og dette selskabs datterselskaber, var modtagere af den støtte, der var genstand for denne afgørelse.
- 143 Afgørelsen om Air France-KLM og Air France blev vedtaget den 5. april 2021, dvs. mere end tre måneder, før den anfægtede afgørelse i den foreliggende sag blev vedtaget den 16. juli 2021, hvorfor førstnævnte afgørelse var et relevant forhold for sammenhængen, som Kommissionen havde kendskab til ved vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.
- 144 Under de særlige omstændigheder i det foreliggende tilfælde skal det nemlig fastslås, at der var en kronologisk, strukturel og økonomisk forbindelse mellem den omhandlede foranstaltning og de foranstaltninger, der var genstand for Air France-afgørelsen og afgørelsen om Air France-KLM og Air France. Alle disse foranstaltninger blev nemlig tildelt parallelt inden for kort tid. Desuden var den type foranstaltninger, der var genstand for den anfægtede afgørelse og Air France-afgørelsen, af ensartet karakter. Som det fremgår af Air France-afgørelsen og afgørelsen om Air France-KLM og Air France, blev det aktionærlån, som var genstand for førstnævnte afgørelse, nogle måneder senere i øvrigt konverteret til et hybridt instrument på samme beløb, som var genstand for den sidstnævnte afgørelse.
- 145 Som det er anført i præmis 125 ovenfor, er det endvidere de forskellige støtteforanstaltningers kumulerede virkning, som i det universelle registreringsdokument af 2020 blev anset for at forbedre Air France-KLM-koncernens likviditetsposition i det hele.
- 146 Under de særlige omstændigheder i den foreliggende sag og henset til den retspraksis, der er nævnt i præmis 61 ovenfor, påhvilede det dermed Kommissionen ligeledes at tage hensyn til den sammenhæng, hvori den omhandlede foranstaltning indgår, navnlig afgørelsen om Air France-KLM og Air France, hvilket den undlod at gøre.
- *Forskellen mellem på den ene side en direkte eller indirekte fordel og på den anden side de rent sekundære økonomiske virkninger*
- 147 Kommissionen har gjort gældende, at den omhandlede foranstaltning maksimalt har »rent sekundære økonomiske virkninger« i forhold til holdingselskabet Air France-KLM og Air France, hvilke virkninger er uløseligt forbundet med enhver statsstøtte, men som ikke kan kvalificeres som en direkte eller indirekte fordel for de sidstnævnte.
- 148 Sagsøgeren har heroverfor anført, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad har påvist, at den omhandlede foranstaltning ikke kunne begunstige andre selskaber i Air France-KLM-koncernen ved eksempelvis at styrke den finansielle stilling for holdingselskabet Air France-KLM og indirekte Air Frances finansielle stilling. En sådan virkning vil gå videre end de rent sekundære virkninger, der er uløseligt forbundet med enhver støtteforanstaltning.
- 149 Der skal i denne henseende sondres mellem begrebet »indirekte fordel« og begrebet »sekundære virkninger, der er uløseligt forbundet med enhver støtteforanstaltning«.

- 150 Som det er anført i præmis 124 ovenfor, skal en virksomhed, der er begunstiget af en indirekte fordel, 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.
- 151 Det fremgår i øvrigt af ordlyden af punkt 115 i meddelelsen om begrebet statsstøtte, at en »foranstaltning kan også 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 fodnote 179 til denne meddelelse præciseres det, at hvis en formidlende virksomhed blot er et middel til at overføre fordelene til modtageren, og den ikke beholder nogen fordel selv, skal den normalt ikke anses for at modtage statsstøtte.
- 152 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 fodnote 181 til denne meddelelse 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.
- 153 I det foreliggende tilfælde fremgår det af analysen i præmis 111-132 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 udøver nemlig reelt en kontrol med sine datterselskaber ved at være direkte eller indirekte involveret i forvaltningen heraf og deltager således i den økonomiske virksomhed, som disse udøver, som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 66 og 67 ovenfor, hvilket giver holdingselskabet mulighed for at kontrollere og lede datterselskabernes aktiviteter på grundlag af sine egne interesser og koncernens interesser generelt. Kommissionens teori om, at holdingselskabet Air France-KLM kun er begunstiget af de rent sekundære økonomiske virkninger, som er uløseligt forbundet med enhver statsstøtte, skal således forkastes.
- 154 Desuden antyder den omhandlede foranstaltningens forventede virkninger ud fra et forudgående perspektiv, henset til den tildelte type støtteforanstaltning og til den sammenhæng, hvori den indgår, som i det væsentlige består i en finansieringsløsning, at denne finansieringsløsning kunne komme Air France-KLM-koncernen til fordel 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 meddelelsen om begrebet statsstøtte.
- 155 Det fremgår nemlig bl.a. af 13. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Kongeriget Nederlandene, henset til covid-19-pandemiens betydelige og umiddelbare finansielle indvirkning, besluttede at støtte KLM i en tid med alvorlig likviditetsmangel og risiko for konkurs. Eftersom formålet med den omhandlede foranstaltning er at finde en finansieringsløsning for at imødegå KLM's likviditetsbehov, og det fremgår af sagsakterne, at holdingselskabet Air France-KLM spiller en vis rolle i finansieringen af koncernen, var nævnte foranstaltningens forventede virkninger, som kunne forudsiges, dels en forbedring af nævnte holdingselskabs finansielle situation som part i rammeaftalen og indehaver af betydelige aftalemæssige rettigheder og

forpligtelser i medfør heraf og dermed for hele koncernen, dels en sikring af den finansielle stabilitet for denne koncern samlet set, herunder Air France, også ud fra de finansielle markeders perspektiv.

- 156 Som det er anført i præmis 126 ovenfor, kunne den umiddelbare risiko for kontinuiteten i KLM's aktiviteter, som blev konstateret i den anfægtede afgørelse, uden den omhandlede foranstaltning have haft afsmittende virkning på hele Air France-KLM-koncernen, eftersom KLM er et af de vigtigste datterselskaber i denne koncern, som skaber en væsentlig del af koncernens indtægter.
- 157 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 sagsøgeren har gjort gældende, ikke en koncernintern situation. For det andet vedrører det foreliggende tilfælde, således som det er anført i præmis 153-156 ovenfor, ikke en støtteforanstaltningens sekundære økonomiske virkninger for forbrugerne, leverandørerne, investorerne eller de ansatte.
- 158 Kommissionens argument om, at den omhandlede foranstaltning maksimalt ville have rent sekundære økonomiske virkninger i forhold til holdingselskabet Air France-KLM og dette holdingselskabs øvrige datterselskaber, herunder Air France og dette selskabs datterselskaber, skal følgelig forkastes.

Konklusion

- 159 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at Kommissionen anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved at finde, at den omhandlede foranstaltning modtagere var KLM og dette selskabs datterselskaber, hvorved holdingselskabet Air France-KLM og dette holdingselskabs øvrige datterselskaber, herunder Air France og dette selskabs datterselskaber, var udelukket, og følgelig skal det første anbringende tages til følge.
- 160 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).
- 161 Det følger endvidere nærmere bestemt af de midlertidige rammebestemmelser punkt 25, litra d), at statsstøtte i form af nye offentlige lånegarantier skal anses for at være forenelig med det indre marked på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, for så vidt som det samlede lånebeløb pr. støttemodtager i forbindelse med lån med en løbetid ud over den 31. december 2020 ikke overstiger det dobbelte af støttemodtagerens årlige lønsum for 2019 eller for det senest tilgængelige år. Den samme tærskel finder anvendelse på statsstøtte i form af tilskud til offentlige lån i overensstemmelse med nævnte rammebestemmelser punkt 27, litra d) (dom af 19.5.2021, Ryanair mod Kommissionen (KLM; Covid-19), T-643/20, EU:T:2021:286, præmis 75).

- 162 Undersøgelsen af støttens nødvendighed og proportionalitet generelt og navnlig af overholdelsen af de betingelser, der er omtalt i præmis 161 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.
- 163 Den anfægtede afgørelse skal derfor annulleres, uden at det er fornødent at undersøge de øvrige anbringender i sagen.
- 164 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

- 165 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 sagsøgerens omkostninger.
- 166 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 Afdeling):

- 1) Kommissionens afgørelse C(2021) 5437 final af 16. juli 2021 om statsstøtte SA.57116 (2020/N) – Nederlandene – Covid-19: statsgaranti og statslån til fordel for KLM annulleres.**
- 2) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler de af Ryanair DAC afholdte omkostninger.**
- 3) Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Air France-KLM, Société Air France og Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV bærer hver deres egne omkostninger.**

Kornezov

De Baere

Petrлік

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. februar 2024.

Underskrifter