



Jurisprudentie

Zaak T-643/20

Ryanair DAC
tegen
Europese Commissie

Arrest van het Gerecht (Tiende kamer – uitgebreid) van 19 mei 2021

„Staatssteun – Nederland – Staatsgarantie voor leningen en achtergestelde staatslening ten gunste van KLM in het kader van de COVID-19-pandemie – Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun – Besluit om geen bezwaar te maken – Besluit waarbij de steunmaatregel verenigbaar met de interne markt wordt verklaard – Steun die eerder was toegekend aan een andere vennootschap van hetzelfde concern – Motiveringsplicht – Handhaving van de gevolgen van het besluit”

1. *Beroep tot nietigverklaring – Natuurlijke personen of rechtspersonen – Handelingen die hen rechtstreeks en individueel raken – Besluit van de Commissie waarbij staatssteun verenigbaar met de interne markt wordt verklaard zonder dat de formele onderzoeksprocedure wordt ingeleid – Beroep ingesteld door belanghebbenden in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU – Ontvankelijkheid – Voorwaarden*
[Art. 108, leden 2 en 3, en 263, vierde alinea, VWEU; verordening 2015/1589 van de Raad, art. 1, h)]

(zie punten 23-29)

2. *Beroep tot nietigverklaring – Natuurlijke personen of rechtspersonen – Handelingen die hen rechtstreeks en individueel raken – Besluit van de Commissie waarbij staatssteun verenigbaar met de interne markt wordt verklaard zonder dat de formele onderzoeksprocedure wordt ingeleid – Beroep ingesteld door belanghebbenden in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU – Omschrijving van het voorwerp van het beroep – Beroep tot vrijwaring van de procedurele rechten van de belanghebbenden – Middelen die kunnen worden aangevoerd*
[Art. 108, lid 2, en 263, vierde alinea, VWEU; verordening 2015/1589 van de Raad, art. 1, h)]

(zie punten 30, 31)

3. *Handelingen van de instellingen – Motivering – Verplichting – Omvang – Besluit van de Commissie inzake staatssteun – Besluit om de formele onderzoeksprocedure niet in te leiden – Summiere uiteenzetting van de redenen die de Commissie ertoe hebben gebracht te besluiten dat er geen ernstige moeilijkheden bestaan om de verenigbaarheid van de betrokken steun met de interne markt te kunnen beoordelen – Niet-inaanmerkingneming van de*

impact van steun die eerder is toegekend aan een andere vennootschap die deel uitmaakt van hetzelfde concern als de begunstigde van de steun – Ontoereikende motivering
(Art. 107, lid 1, 108, lid 2, en 296 VWEU)

(zie punten 36, 38-43, 71, 72)

4. *Steunmaatregelen van de staten – Verbod – Uitzonderingen – Steun die als verenigbaar met de interne markt kan worden aangemerkt – Beoordelingsbevoegdheid van de Commissie – Identificatie van de begunstigde van twee steunmaatregelen die zijn toegekend aan twee vennootschappen die deel uitmaken van hetzelfde concern – Begrip economische eenheid*
(Art. 107, lid 1, en 108, lid 2, VWEU; mededeling 2016/C 262/01 van de Commissie, punt 11)

(zie punten 43-67)

5. *Handelingen van de instellingen – Motivering – Verplichting – Omvang – Besluit van de Commissie inzake staatssteun – Regularisatie van een motiveringsgebrek tijdens de contentieuze procedure – Ontoelaatbaarheid*
(Art. 107, lid 1, 108, lid 2, en 296 VWEU)

(zie punt 66)

6. *Beroep tot nietigverklaring – Arrest houdende nietigverklaring – Gevolgen – Beperking door de Unierechter – Handhaving van de gevolgen van de bestreden handeling tot deze wordt vervangen – Rechtvaardiging op grond van de rechtszekerheid*
(Art. 264, tweede alinea, VWEU)

(zie punten 79-84)

Samenvatting

Het Gerecht verklaart het besluit van de Europese Commissie tot goedkeuring van de financiële steun van Nederland aan luchtvaartmaatschappij KLM in de context van de COVID-19-pandemie nietig wegens ontoereikende motivering. Gelet op de bijzonder schadelijke gevolgen van de pandemie voor de Nederlandse economie schorst het Gerecht evenwel de gevolgen van de nietigverklaring op totdat de Commissie een nieuw besluit heeft vastgesteld

In juni 2020 heeft het Koninkrijk der Nederlanden bij de Europese Commissie een steunmaatregel ten gunste van luchtvaartmaatschappij KLM, een dochteronderneming van de holding Air France-KLM, aangemeld. De aangemelde steun, die in totaal 3,4 miljard EUR bedroeg, bestond uit een staatsgarantie voor een door een bankenconsortium te verstrekken lening en uit een staatslening. Het Koninkrijk der Nederlanden beoogde met deze steunmaatregel KLM tijdelijk de liquide middelen te verstrekken die zij nodig had om het hoofd te bieden aan de negatieve gevolgen van de COVID-19-pandemie. Het Koninkrijk der Nederlanden was namelijk van mening dat, gelet op het belang van KLM voor zijn economie en zijn luchtverbindingen, een faillissement van KLM de door deze pandemie veroorzaakte ernstige verstoring van zijn economie nog zou hebben verergerd.

Op 4 mei 2020 had de Commissie reeds individuele steun van de Franse Republiek aan Air France, een andere dochteronderneming van de holding Air France-KLM, die de vorm aannam van een staatsgarantie en een aandeelhouderslening en in totaal 7 miljard EUR bedroeg, verenigbaar met de interne markt verklaard¹. Deze steunmaatregel diende ter financiering van de onmiddellijke liquiditeitsbehoeften van Air France.

De Commissie was van oordeel dat de aangemelde steun ten gunste van KLM een steunmaatregel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormde, en heeft deze beoordeeld in het licht van haar mededeling van 19 maart 2020, getiteld „Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak”². Bij besluit van 13 juli 2020 heeft de Commissie deze steun verenigbaar met de interne markt verklaard op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU³. Krachtens die bepaling kan steun die is bestemd om een ernstige verstoring van de economie van een lidstaat te verhelpen, onder bepaalde voorwaarden als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd.

Luchtvaartmaatschappij Ryanair heeft beroep tot nietigverklaring van dit besluit ingesteld. De Tiende kamer (uitgebreid) van het Gerecht heeft dit beroep na een versnelde procedure toegewezen, maar heeft de gevolgen van de nietigverklaring opgeschort tot de Commissie een nieuw besluit zal hebben vastgesteld. In zijn arrest verduidelijkt het Gerecht de omvang van de motiveringsplicht van de Commissie wanneer zij steun aan een dochteronderneming van een holding verenigbaar met de interne markt verklaart, terwijl een andere dochteronderneming van dezelfde holding reeds soortgelijke steun heeft ontvangen.

Beoordeling door het Gerecht

Ter ondersteuning van haar beroep tot nietigverklaring voerde Ryanair onder meer aan dat de Commissie haar motiveringsplicht niet was nagekomen omdat zij niet had uiteengezet waarom de eerder aan Air France verleende steun niet van belang was voor de beoordeling van de verenigbaarheid met de interne markt van de steun aan KLM, terwijl Air France en KLM twee dochterondernemingen van dezelfde holding zijn.

Dienaangaande preciseert het Gerecht om te beginnen dat het eerdere besluit betreffende de aan Air France verleende steun een contextueel element vormt dat in aanmerking moet worden genomen bij het onderzoek of de motivering van het bestreden besluit aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet. Wanneer er reden is om te vrezen dat cumulatie van staatssteun binnen hetzelfde concern gevolgen voor de mededinging zal hebben, staat het voorts aan de Commissie om de banden tussen de vennootschappen van dat concern bijzonder zorgvuldig te onderzoeken teneinde na te gaan of zij voor de toepassing van de staatssteunregels kunnen worden geacht één economische entiteit, en dus één enkele begunstigde, te vormen⁴.

¹ Besluit C (2020) 2983 final van de Commissie van 4 mei 2020 betreffende steunmaatregel SA.57082 (2020/N) – Frankrijk – COVID 19: tijdelijke kaderregeling, [artikel 107, lid 3, onder b), VWEU] - Garantie en aandeelhouderslening ten gunste van Air France (hierna: „Air France-besluit”).

² Mededeling van de Commissie betreffende de tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak (PB 2020, C 91 I, blz. 1), gewijzigd op 3 april 2020 (PB 2020, C 112 I, blz. 1), op 13 mei 2020 (PB 2020, C 164, blz. 3), en op 29 juni 2020 (PB 2020, C 218, blz. 3) (hierna: „tijdelijke kaderregeling”).

³ Besluit C (2020) 4871 final van de Commissie van 13 juli 2020 betreffende steunmaatregel SA.57116 (2020/N) – Nederland – COVID-19: Staatsgarantie en staatslening voor KLM (PB 2020, C 355, blz. 1; hierna: „bestreden besluit”).

⁴ Volgens punt 11 van de mededeling van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB 2016, C 262, blz. 1) kunnen meerdere afzonderlijke rechtspersonen voor de toepassing van de staatssteunregels worden geacht één enkele economische eenheid te vormen. Daartoe moet in aanmerking worden genomen of sprake is van een zeggenschapsdeelneming van één entiteit in een andere of van onderlinge functionele, economische of organische banden.

In het licht van deze overwegingen merkt het Gerecht op dat het bestreden besluit geen gegevens bevat over de samenstelling van het aandeelhoudersbestand van Air France en van KLM, en evenmin informatie bevat over de functionele, economische of organische banden tussen de holding Air France-KLM en haar dochterondernemingen, terwijl uit dat besluit wel blijkt dat de holding betrokken is bij de toekenning en het beheer van zowel de steun aan KLM als die aan Air France. In het bestreden besluit wordt evenmin ingegaan op het eventuele bestaan van enig mechanisme dat zou beletten dat de via de holding Air France-KLM aan Air France verleende steun juist via die holding ten goede zou komen aan KLM en omgekeerd.

In dit verband verklaart het Gerecht de toelichtingen die de Commissie voor het eerst ter terechtzitting heeft gegeven om aan te tonen dat KLM niet kon profiteren van de eerder aan Air France verleende steun, niet-ontvankelijk. Voorts stelt het vast dat de Commissie weliswaar over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt om vast te stellen of vennootschappen die deel uitmaken van een concern, voor de toepassing van de regels inzake staatssteun moeten worden beschouwd als een economische eenheid, maar dat zij in het bestreden besluit niet voldoende duidelijk en nauwkeurig heeft uiteengezet welke feitelijke en juridische gegevens in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van een complexe situatie waarin gelijktijdig twee steunmaatregelen zijn toegekend aan twee dochterondernemingen van dezelfde holding, die bovendien betrokken is bij de verlening en het beheer van die steun.

Wegens de gebrekkige motivering van het bestreden besluit heeft het Gerecht bovendien niet kunnen bepalen of de steun noodzakelijk en evenredig is, noch of de in punt 25, onder d), en punt 27, onder d), van de tijdelijke kaderregeling vastgestelde voorwaarden voor cumulatie en plafonds in acht zijn genomen⁵. Om diezelfde reden heeft het Gerecht niet na kunnen gaan of de Commissie geconfronteerd was met ernstige moeilijkheden bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de betrokken steun met de interne markt.

Het Gerecht is dan ook van oordeel dat de Commissie, door enkel vast te stellen dat KLM de begunstigde is van de steunmaatregel waarop het bestreden besluit betrekking heeft, en dat de Nederlandse autoriteiten hebben bevestigd dat de aan KLM toegekende financiering niet zal worden gebruikt door Air France, het bestreden besluit ontoereikend heeft gemotiveerd.

Aangezien deze nietigverklaring het gevolg is van de ontoereikende motivering van het bestreden besluit en de Nederlandse economie en het Nederlandse luchtverkeer bijzonder schadelijke gevolgen zouden ondervinden van het feit dat de uitbetaling van de in de aangemelde steunmaatregel vastgestelde geldsommen onmiddellijk op losse schroeven zou komen te staan, dit in een economische en sociale context die reeds wordt gekenmerkt door de ernstige verstoring van de economie als gevolg van de COVID-19-pandemie, beslist het Gerecht echter om de gevolgen van de nietigverklaring van het bestreden besluit op te schorten totdat de Commissie een nieuw besluit zal hebben vastgesteld.

⁵ Volgens punt 25, onder d), i), van de tijdelijke kaderregeling wordt staatssteun in de vorm van nieuwe overheidsgaranties voor leningen geacht verenigbaar te zijn met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, mits, voor leningen die na 31 december 2020 vervallen, het totaalbedrag van de leningen per begunstigde niet meer bedraagt dan het dubbele van de jaarlijkse loonsom van de begunstigde voor 2019 of voor het laatste jaar waarvoor dit bedrag bekend is. Overeenkomstig punt 27, onder d), i), van deze kaderregeling geldt voor staatssteun in de vorm van subsidies voor overheidsleningen dezelfde drempel.