



## Jurisprudentie

**Zaak T-494/21**

**Ryanair DAC  
en  
Malta Air Ltd.  
tegen  
Europese Commissie**

**Arrest van het Gerecht (Achtste kamer - uitgebreid) van 20 december 2023**

„Staatssteun – Steun die in het kader van de COVID-19-pandemie door Frankrijk is verleend aan Air France en Air France-KLM – Herkapitalisering – Besluit waarbij de steun verenigbaar wordt verklaard met de interne markt – Beroep tot nietigverklaring – Procesbevoegdheid – Wezenlijke aantasting van de marktpositie van de verzoeker – Ontvankelijkheid – Bepaling van de begunstigde van de steun in de context van een vennootschapsconcern”

1. *Beroep tot nietigverklaring – Natuurlijke personen of rechtspersonen – Handelingen die hen rechtstreeks en individueel raken – Individueel geraakt – Criteria – Besluit waarin de Commissie tot de slotsom komt dat een steunmaatregel verenigbaar is met de interne markt – Beroep ingesteld door een concurrerende onderneming die een wezenlijke aantasting van haar marktpositie aantoont – Ontvankelijkheid – Verplichting voor de concurrerende onderneming om de betrokken markt nauwkeurig af te bakenen en de situatie van alle op deze markt aanwezige concurrenten te vergelijken teneinde zich ten opzichte van hen te onderscheiden – Geen (Art. 263, vierde alinea, VWEU)*

(zie punten 20-50)

2. *Beroep tot nietigverklaring – Ontvankelijkheidsvoorwaarden – Een en hetzelfde beroep dat door twee verzoekers wordt ingesteld – Ontvankelijkheid van het beroep van een van de verzoekers – Noodzaak om de ontvankelijkheid van het beroep met betrekking tot de tweede verzoeker te onderzoeken – Geen (Art. 263 VWEU)*

(zie punt 53)

3. *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 de steun – Groep ondernemingen die één economische eenheid vormen – Beoordelingscriteria – Kapitaal-, organieke, functionele en economische*

*banden tussen de ondernemingen van die groep – Contractueel kader en context van de betrokken steunmaatregelen*  
[Art. 107, lid 3, b), VWEU]

(zie punten 59-70, 83, 84, 97, 107, 132-136)

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 de steun – Onderneming die een direct of indirect voordeel geniet – Indirect voordeel – Begrip – Onderscheid tussen een indirect voordeel en secundaire economische gevolgen die inherent zijn aan een steunmaatregel*  
[Art. 107, lid 3, b), VWEU; mededeling 2016/C 262/01 van de Commissie, punten 115 en 116]

(zie punten 139-146)

5. *Steunmaatregelen van de staten – Verbod – Uitzonderingen – Steun die als verenigbaar met de interne markt kan worden aangemerkt – Steun om een ernstige verstoring van de economie van een lidstaat te verhelpen – Steun ter financiering van de onmiddellijke liquiditeitsbehoeften van een luchtvaartconcern in de context van de COVID-19-pandemie – Besluit waarin de Commissie tot de slotsom komt dat steunmaatregelen verenigbaar zijn met de interne markt – Kennelijke beoordelingsfout van de Commissie bij de identificatie van de begunstigden – Fout die van invloed kan zijn op de analyse van de verenigbaarheid van de steunmaatregelen met de interne markt*  
[Art. 107, lid 3, b), VWEU]

(zie punten 147-151)

### **Samenvatting**

In april 2020 heeft de Franse Republiek bij de Europese Commissie een voorgenomen steunmaatregel aangemeld ten gunste van luchtvaartmaatschappij Air France, dochteronderneming van de holding Air France-KLM. De aangemelde steun zou worden verleend in de vorm van, ten eerste, een staatsgarantie ten belope van 90 % van een door een bankenconsortium toegestane lening van 4 miljard EUR en, ten tweede, een aandeelhouderslening van maximaal 3 miljard EUR.

Vervolgens heeft de Franse Republiek in maart 2021 bij de Commissie een voorgenomen steunmaatregel aangemeld ten gunste van Air France en de holding Air France-KLM, die erop was gericht deze twee vennootschappen ten belope van 4 miljard EUR te herkapitaliseren door middel van een kapitaalverhoging en de omzetting van de hierboven bedoelde aandeelhouderslening in een met een deelneming in eigen vermogen van de holding gelijkwaardig hybride instrument.

Deze maatregelen waren samen met een reeks andere steunmaatregelen ten gunste van de vennootschappen van het concern Air France-KLM, bedoeld om de onmiddellijke liquiditeitsbehoeften van Air France en de holding Air France-KLM te financieren en hen op die manier te helpen de negatieve gevolgen van de COVID-19-pandemie te overwinnen.

Bij besluit van 4 mei 2020 (hierna: „Air France-besluit”)<sup>1</sup>, dat tweemaal is gecorrigeerd, te weten in december 2020 en juli 2021, en bij besluit van 5 april 2021 (hierna: „besluit Air France-KLM en Air France”)<sup>2</sup>, is de Commissie tot de slotsom gekomen dat de aangemelde maatregelen met de interne markt verenigbare staatssteun vormen op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU<sup>3</sup> en haar mededeling van 19 maart 2020, „Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak”<sup>4</sup>.

In het Air France-besluit was de Commissie van mening dat Air France en haar dochterondernemingen de begunstigden van de aangemelde steun waren. Noch het concern Air France-KLM noch haar andere dochterondernemingen, waaronder KLM en de vennootschappen waarover laatstgenoemde zeggenschap had, werden als begunstigden van die maatregel beschouwd. In het besluit Air France-KLM en Air France heeft de Commissie zowel Air France en haar dochterondernemingen als de holding Air France-KLM en haar dochterondernemingen aangemerkt als begunstigden van de aangemelde steun, met als enige uitzondering KLM en haar dochterondernemingen.

Luchtvaartmaatschappijen Ryanair en Malta Air hebben beroepen tot nietigverklaring van bovengenoemde Commissiebesluiten ingesteld. Het Gerecht (Achtste kamer - uitgebreid) wijst deze beroepen toe. Het stelt vast dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft begaan bij de identificatie van de begunstigden van de aangemelde steun en bijgevolg artikel 107, lid 3, onder b), VWEU heeft geschonden. Het Gerecht preciseert in dit kader hoe de begunstigden van een steunmaatregel moeten worden bepaald in de context van een groep ondernemingen.

### *Beoordeling door het Gerecht*

Ter ondersteuning van hun beroepen stellen verzoeksters onder meer dat de holding Air France-KLM en KLM (Air France-besluit) enerzijds en KLM (besluit Air France-KLM en Air France) anderzijds ten onrechte van de kring van begunstigden van de aangemelde maatregelen zijn uitgesloten.

In dit verband wijst het Gerecht erop dat de Commissie weliswaar een ruime beoordelingsbevoegdheid heeft bij de bepaling van de begunstigden van een aangemelde steunmaatregel, maar dat de Unierechter niettemin niet alleen de materiële juistheid van de aangevoerde bewijzen en de betrouwbaarheid en de samenhang daarvan moet controleren, maar moet ook nagaan of die bewijzen het relevante feitenkader vormen en steun kunnen bieden aan de daaruit getrokken conclusies.

<sup>1</sup> Besluit C(2020) 2983 final van de Commissie betreffende steunmaatregel SA.57082 (2020/N) – Frankrijk – COVID-19 – Tijdelijke kaderregeling 107(3)(b) – Garantie en aandeelhouderslening ten gunste van Air France, zoals gecorrigeerd bij besluiten C(2020) 9384 final van 17 december 2020 en C(2021) 5701 final van 26 juli 2021.

<sup>2</sup> Besluit C(2021) 2488 final van de Commissie betreffende steunmaatregel SA.59913 – Frankrijk – COVID-19 – Herkapitalisatie van Air France en Air France-KLM, en besluit C(2020) 2983 final van de Commissie van 4 mei 2020 betreffende steunmaatregel SA.57082 (2020/N) – Frankrijk – COVID-19 – Tijdelijke kaderregeling 107(3)(b) – Garantie en aandeelhouderslening ten gunste van Air France, zoals gecorrigeerd bij besluiten C(2020) 9384 final van 17 december 2020 en C(2021) 5701 final van 26 juli 2021 (hierna: „bestreden besluiten”).

<sup>3</sup> Volgens artikel 107, lid 3, onder b), VWEU kunnen steunmaatregelen die bedoeld zijn om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen, onder bepaalde voorwaarden beschouwd worden als verenigbaar met de interne markt.

<sup>4</sup> Mededeling van de Commissie van 20 maart 2020: Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak (PB 2020, C 91 I, blz. 1), gewijzigd op 4 april 2020 (PB 2020, C 112 I, blz. 1), 13 mei 2020 (PB 2020, C 164, blz. 3) en 29 juni 2020 (PB 2020, C 218, blz. 3) (hierna: „tijdelijke kaderregeling”).

Voorts blijkt uit de rechtspraak en de mededeling van de Commissie betreffende het begrip staatssteun<sup>5</sup> dat meerdere afzonderlijke rechtspersonen voor de toepassing van de staatssteunregels kunnen worden beschouwd als één economische eenheid. Om uit te maken of er sprake is van een dergelijke economische eenheid moet onder meer worden gekeken naar de kapitaalbanden en de organieke, functionele en economische banden tussen de betrokken entiteiten, de overeenkomsten op basis waarvan de aangemelde steun wordt toegekend en de context waarin de steun wordt verleend.

In het licht van deze preciseringen merkt het Gerecht om te beginnen op dat de kapitaal- en organieke banden binnen het concern Air France-KLM, zoals beschreven in de bestreden besluiten, lijken aan te tonen dat de afzonderlijke juridische entiteiten binnen dat concern één enkele economische eenheid vormen voor de toepassing van de staatssteunregels. Het Gerecht benadrukt in dit verband dat de holding Air France-KLM volgens de vaststellingen van de Commissie daadwerkelijk zeggenschap uitoefent over Air France en KLM doordat zij zich direct of indirect met hun beheer bezighoudt, en aldus deelneemt aan de door hen uitgeoefende economische activiteit. Uit die vaststellingen blijkt ook dat er op het niveau van het concern Air France-KLM althans voor bepaalde belangrijke beslissingen een gecentraliseerde besluitvormingsprocedure en een zekere coördinatie bestaan, die worden verzekerd door gemengde organen van hoge vertegenwoordigers van de holding Air France-KLM, Air France en KLM.

De conclusie van de Commissie dat de holding Air France-KLM, Air France en KLM met het oog op de identificatie van de begunstigden van de aangemelde steunmaatregelen geen economische eenheid vormen, wordt verder tegengesproken door de functionele en economische banden die er tussen die entiteiten bestaan. De beschrijving van deze banden in de bestreden besluiten en de verschillende voorbeelden die Ryanair en Malta Air dienaangaande hebben gegeven, getuigen immers van een zekere integratie en functionele, commerciële en financiële samenwerking tussen die entiteiten.

Vervolgens zet het Gerecht uiteen dat, anders dan de Commissie betoogt, het contractuele kader op basis waarvan de aangemelde maatregelen worden toegekend en de verbintenissen die de Franse Republiek in de context van het besluit Air France-KLM en Air France is aangegaan, er niet aan in de weg staan dat de holding Air France-KLM, Air France en KLM als een economische eenheid worden aangemerkt. Het Gerecht preciseert in dat verband dat noch de door de Commissie aangehaalde contractuele bepalingen noch de door de Franse Republiek aangegane verbintenissen het mogelijk maken de kring van begunstigden van de aangemelde maatregelen te beperken tot Air France respectievelijk de holding Air France-KLM en Air France. Wat het besluit Air France-KLM en Air France betreft, benadrukt het Gerecht tevens dat de verbetering van de financiële positie van de holding Air France-KLM als gevolg van de aangemelde maatregel er hoe dan ook toe leidt dat deze holding en dus haar dochteronderneming KLM en de vennootschappen waarover laatstgenoemde zeggenschap had, niet het risico lopen failliet te gaan.

Gelet op het chronologisch en structureel verband tussen de maatregelen waarop de bestreden besluiten betrekking hebben, alsook op het feit dat het besluit Air France-KLM en Air France is vastgesteld vóór het tweede besluit tot correctie van het Air France-besluit, constateert het Gerecht bovendien dat de Commissie bij haar onderzoek van de aangemelde maatregelen

<sup>5</sup> 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).

rekening had moeten houden met elk van deze besluiten. De Commissie heeft dus niet uitgelegd waarom zij de begunstigden van de aangemelde steunmaatregelen in de bestreden besluiten anders heeft bepaald.

Ten slotte verwerpt het Gerecht het betoog van de Commissie dat de aangemelde steunmaatregelen hooguit louter secundaire economische gevolgen hebben voor de holding Air France-KLM en haar andere dochterondernemingen (Air France-besluit) en voor KLM en haar dochterondernemingen (besluit Air France-KLM en Air France). Het Gerecht merkt in dit verband op dat de voorzienbare effecten van die maatregelen bekeken uit een ex ante standpunt suggereren dat de beoogde financieringsoplossing ten goede kan komen aan het Air France-KLM-concern in zijn geheel, doordat zij de algemene financiële positie ervan verbetert. Volgens de mededeling van de Commissie betreffende het begrip staatssteun wijst een dergelijke financieringsoplossing erop dat er minstens sprake is van een indirect voordeel voor het concern Air France-KLM, inclusief KLM en haar dochterondernemingen.

Gelet op een en ander komt het Gerecht tot de bevinding dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft begaan door de holding Air France-KLM en haar andere dochterondernemingen, waaronder KLM en haar dochterondernemingen (Air France-besluit), enerzijds en KLM en haar dochterondernemingen (besluit Air France-KLM en Air France) anderzijds uit te sluiten van de kring van begunstigden van de aangemelde steunmaatregelen. Aangezien deze onjuiste identificatie van de begunstigden gevolgen kan hebben voor de gehele beoordeling van de verenigbaarheid van de aangemelde maatregelen met de interne markt krachtens artikel 107, lid 3, onder b), VWEU en de tijdelijke kaderregeling, verklaart het Gerecht de bestreden besluiten nietig.