



Jurisprudentie

Zaak T-146/22

Ryanair DAC
tegen
Europese Commissie

Arrest van het Gerecht (Achtste kamer) van 7 februari 2024

„Staatssteun – Steunmaatregel van Nederland ten gunste van KLM in het kader van de COVID-19-pandemie – Staatsgarantie voor een banklening en achtergestelde staatslening – Besluit waarbij de steunmaatregel verenigbaar met de interne markt wordt verklaard – Beroep tot nietigverklaring – Procesbevoegdheid – Wezenlijke aantasting van verzoeksters marktpositie – Ontvankelijkheid – Bepaling van de begunstigde van de steun in de context van een groep van vennootschappen”

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 dat wordt 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 19-45)

2. *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 – Kapitaalbanden en organieke, functionele en economische banden tussen de ondernemingen van die groep – Contractueel kader en context van de steunmaatregelen in kwestie*

[Art. 107, lid 3, b), VWEU]

(zie punten 52-62, 76, 77, 97, 107, 132, 139-146)

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 – 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 149-158)

4. *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 verband met de COVID-19-pandemie – Besluit waarin de Commissie tot de slotsom komt dat de 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 159-163)

Samenvatting

In het kader van een beroep dat is ingesteld door luchtvaartmaatschappij Ryanair, verklaart het Gerecht het besluit van de Commissie van 16 juli 2021¹ nietig waarmee deze instelling door het Koninkrijk der Nederlanden aangemelde financiële steun ten gunste van luchtvaartmaatschappij KLM heeft aangemerkt als staatssteun die verenigbaar is met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU. In dit verband verduidelijkt het Gerecht hoe de begunstigden van een steunmaatregel moeten worden geïdentificeerd in de context van een groep ondernemingen.

Op 26 juni 2020 heeft het Koninkrijk der Nederlanden bij de Commissie een steunmaatregel ten gunste van KLM aangemeld. Deze steunmaatregel bestond in een staatsgarantie voor een lening die aan KLM zou worden verstrekt door een bankenconsortium, alsmede in een staatslening (hierna: „maatregel in kwestie”). Het totale bedrag van de steun bedroeg 3,4 miljard EUR.

De maatregel in kwestie maakt deel uit van een reeks andere staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van de vennootschappen die in handen zijn van de holding Air France-KLM, waarvan de luchtvaartmaatschappijen KLM en Air France de twee belangrijkste dochterondernemingen zijn.

In het bijzonder heeft de Commissie bij besluit van 4 mei 2020 (hierna: „besluit Air France”)² haar goedkeuring gehecht aan individuele steun die de Franse Republiek had verleend aan Air France en die de vorm aannam van ten eerste een staatsgarantie ten belope van 90 % van een lening van 4 miljard EUR die was toegestaan door een bankenconsortium, en ten tweede een aandeelhouderslening van ten hoogste 3 miljard EUR. Op 5 april 2021 is de Commissie

¹ Besluit C(2021) 5437 final van de Commissie van 16 juli 2021 betreffende steunmaatregel SA.57116 (2020/N) – Nederland – COVID-19: Staatsgarantie voor een lening en staatslening ten gunste van KLM.

² 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 besluit C(2020) 9384 final van 17 december 2020 en besluit C(2021) 5701 final van 26 juli 2021.

bovendien tot de slotsom gekomen dat individuele steun die de Franse Republiek had verleend in de vorm van een herkapitalisatie van Air France en de holding Air France-KLM ten belope van 4 miljard EUR (hierna: „besluit Air France-KLM en Air France”)³ verenigbaar was met de interne markt.

De steunmaatregel in kwestie had tot doel 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.

In haar besluit van 13 juli 2020⁴ heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat de maatregel in kwestie staatssteun is die met de interne markt verenigbaar is op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU. Volgens dat besluit was KLM de enige begunstigde van de steun, met uitsluiting van de overige ondernemingen van de groep Air France-KLM.

Bij arrest van 19 mei 2021⁵ heeft het Gerecht het besluit van 13 juli 2020 evenwel nietig verklaard omdat het ontoereikend was gemotiveerd wat de identificatie van de begunstigde van de maatregel in kwestie betreft. Bovendien heeft het Gerecht besloten dat de gevolgen van de nietigverklaring van dat besluit zouden worden opgeschort totdat de Commissie een nieuw besluit zou hebben vastgesteld op grond van artikel 108 VWEU.

Op 16 juli 2021 heeft de Commissie bijgevolg een tweede besluit vastgesteld. Daarin heeft zij zich opnieuw op het standpunt gesteld dat de maatregel in kwestie staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormde, maar was zij tevens van mening dat deze steun verenigbaar was met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU. Deze keer heeft de Commissie KLM en de dochterondernemingen van KLM geïdentificeerd als de enige begunstigden van de steun, met uitsluiting van de overige ondernemingen van de groep Air France-KLM.

Ryanair heeft bij het Gerecht beroep tot nietigverklaring van dat tweede besluit ingesteld en komt in dit verband met name op tegen het feit dat de holding Air France-KLM en haar dochteronderneming Air France worden uitgesloten van de kring van begunstigden van de maatregel in kwestie.

Beoordeling door het Gerecht

Wat de identificatie van de begunstigden van een aangemelde steunmaatregel in de context van een groep ondernemingen betreft, brengt het Gerecht in herinnering dat de Commissie op dat gebied weliswaar een ruime beoordelingsbevoegdheid bezit, maar dat de Unierechter niettemin niet alleen de materiële juistheid van de aangedragen bewijzen en de betrouwbaarheid en de samenhang daarvan moet controleren, maar tevens moet nagaan of die bewijzen het relevante feitenkader vormen dat in aanmerking moet worden genomen en of zij de daaruit gemaakte gevolgtrekkingen kunnen schragen.

³ Besluit C(2021) 2488 final van de Commissie van 5 april 2021 betreffende steunmaatregel SA.59913 – Frankrijk – COVID-19 – Herkapitalisatie van Air France en Air France-KLM.

⁴ Besluit C(2020) 4871 final van de Commissie van 13 juli 2020 betreffende steunmaatregel SA.57116 (2020/N) - Nederland - COVID-19 Staatsgarantie voor een lening en staatslening ten gunste van KLM.

⁵ Arrest van 19 mei 2021, Ryanair/Commissie (KLM; COVID-19) (T-643/20, EU:T:2021:286).

Voorts blijkt uit de rechtspraak en uit de mededeling van de Commissie over het begrip „staatssteun”⁶ dat meerdere afzonderlijke rechtspersonen voor de toepassing van de staatssteunregels kunnen worden geacht één economische eenheid te vormen. Om uit te maken of er sprake is van een dergelijke economische eenheid moet onder meer worden gelet op de kapitaalbanden en de organieke, functionele en economische banden tussen de betrokken rechtspersonen, de overeenkomsten op basis waarvan de aangemelde steun wordt toegekend en het soort maatregel en de context waarin de steun wordt toegekend.

In het licht van deze preciseringen merkt het Gerecht om te beginnen op dat de kapitaal- en organieke banden binnen de groep Air France-KLM erop wijzen dat de afzonderlijke rechtspersonen binnen die groep één economische eenheid vormen voor de toepassing van de staatssteunregels. In dit verband benadrukt het Gerecht dat uit de vaststellingen van de Commissie in het bestreden besluit en de door Ryanair aangedragen bewijzen blijkt dat de holding Air France-KLM daadwerkelijk zeggenschap heeft, door zich direct of indirect te bemoeien met het beheer van Air France en KLM, en op die manier deelneemt aan de door hen uitgeoefende economische activiteit. Daaruit volgt ook dat er op het niveau van de groep Air France-KLM, althans voor bepaalde belangrijke besluiten, een gecentraliseerde besluitvormingsprocedure en enige coördinatie bestaan, waarvoor wordt gezorgd door gemengde organen die bestaan uit 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 voor de identificatie van de begunstigden van de maatregel in kwestie geen economische eenheid vormen, wordt voorts weersproken door de tussen die entiteiten bestaande functionele en economische banden. Uit de beschrijving van deze banden in het bestreden besluit en de voorbeelden die Ryanair daarvan heeft gegeven, blijkt immers dat er sprake is van enige integratie en functionele, commerciële en financiële samenwerking tussen die entiteiten.

Vervolgens preciseert het Gerecht dat – anders dan de Commissie betoogt – uit het contractuele kader op grond waarvan de maatregel in kwestie wordt toegekend, niet kan worden afgeleid dat KLM en haar dochterondernemingen de enige begunstigden van de maatregel in kwestie zijn, met uitsluiting van de holding Air France-KLM, Air France en de dochterondernemingen waarover zij zeggenschap hebben. Wat dat betreft beklemtoont het Gerecht dat meerdere voorwaarden voor de toekenning van de maatregel in kwestie expliciet onderworpen zijn aan goedkeuring door de holding Air France-KLM, of het voorwerp van een verbintenis van deze holding zijn. Dat bewijst dat die holding krachtens de overeenkomsten op grond waarvan de maatregel in kwestie is verleend, aanzienlijke contractuele rechten en verplichtingen heeft in verband met de toekenning en uitvoering van die maatregel. Door de levensvatbaarheid van KLM te waarborgen, versterkt deze maatregel bovendien ook de levensvatbaarheid van de holding Air France-KLM. Zonder deze maatregel zou het risico dat KLM failliet zou gaan, die holding en bijgevolg de gehele groep Air France-KLM hebben kunnen besmetten. Gelet op het integratieniveau binnen de groep Air France-KLM kan de maatregel in kwestie dus op zijn minst indirect de financiële positie van die groep als geheel versterken.

Voorts merkt het Gerecht op dat er in het bestreden besluit geen melding wordt gemaakt van de steunmaatregel die bij het besluit Air France-KLM en Air France is toegekend, waarbij het benadrukt dat er een chronologisch, structureel en economisch verband bestond tussen de maatregel in kwestie en de steunmaatregelen die zijn toegekend bij het besluit Air France en het

⁶ 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).

besluit Air France-KLM en Air France. In laatstgenoemd besluit, dat meer dan drie maanden vóór het bestreden besluit is vastgesteld, had de Commissie zowel de holding Air France-KLM en haar dochterondernemingen als Air France en haar dochterondernemingen – met uitsluiting van KLM en haar dochterondernemingen – aangemerkt als begunstigden van de steunmaatregel die bij dat besluit is toegekend. In de bijzondere omstandigheden van het onderhavige geval had de Commissie ook rekening moeten houden met het besluit Air France-KLM en Air France, wat zij niet heeft gedaan.

Ten slotte verwerpt het Gerecht het betoog van de Commissie dat de maatregel in kwestie hoogstens louter secundaire economische effecten heeft voor de holding Air France-KLM en Air France. In dit verband brengt het Gerecht in herinnering dat de voorzienbare effecten van de maatregel in kwestie, bekeken uit een ex-ante-oogpunt, erop lijken te wijzen dat de beoogde financieringsoplossing ten goede kon komen aan de groep Air France-KLM in zijn geheel, doordat zij de algemene financiële positie ervan verbeterde. Volgens de mededeling van de Commissie over het begrip „staatssteun” wijst een dergelijke financieringsoplossing erop dat er op zijn minst sprake is van een indirect voordeel voor de groep Air France-KLM.

Gelet op het voorgaande komt het Gerecht tot de slotsom dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft begaan door zich op het standpunt te stellen dat de begunstigden van de maatregel in kwestie KLM en haar dochterondernemingen waren, met uitsluiting van de holding Air France-KLM en haar overige dochterondernemingen, waaronder Air France en de dochterondernemingen van deze vennootschap. Aangezien deze onjuiste identificatie van de begunstigden gevolgen kan hebben voor de gehele beoordeling van de verenigbaarheid van de maatregel in kwestie met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, verklaart het Gerecht het bestreden besluit nietig.