



## Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (första avdelningen i utökad sammansättning)

den 13 maj 2020\*

”Statligt stöd – Luftfartssektorn – Stöd som Italien beviljat flygplatser på Sardinien – Beslut att förklara en del av stödet förenligt och en del oförenligt med den inre marknaden – Huruvida stödet kan tillskrivas staten – Stödmottagare – Fördel för de flygbolag som var avtalsparter – Principen om en privat aktör i en marknadsekonomi – Inverkan på handeln mellan medlemsstaterna – Skadlig inverkan på konkurrensen – Motiveringsskyldighet – Stödordning – Stöd av mindre betydelse – Återkrav”

I mål T-716/17,

**Germanwings GmbH**, Köln (Tyskland), företrätt av advokaten A. Martin-Ehlers,

sökande,

mot

**Europeiska kommissionen**, företrädd av T. Maxian Rusche och S. Noë, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF med yrkande om ogiltigförklaring av kommissionens beslut (EU) 2017/1861 av den 29 juli 2016 om statligt stöd SA.33983 (2013/C) (f.d. 2012/NN) (f.d. 2011/N) – Italien – Ersättning till flygplatser på Sardinien för skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster (tjänst av allmänt ekonomiskt intresse) (EUT L 268, 2017, s. 1),

meddelar,

TRIBUNALEN (första avdelningen i utökad sammansättning),

sammansatt av ordföranden S. Papasavvas samt domarna J. Svenningsen (referent), V. Valančius, Z. Csehi och P. Nihoul,

justitiesekreterare: handläggaren P. Cullen,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 3 oktober 2019,

följande

\* Rättegångsspråk: tyska.

## Dom

### Bakgrund till tvisten

#### *De omtvistade åtgärderna*

- 1 På Sardinien (Italien) finns fem flygplatser, däribland flygplatserna Alghero, Cagliari-Elmas och Olbia.
- 2 Algheros flygplats drivs av So.Ge.A.Al SpA (nedan kallad SOGEAAL), vars kapital i sin helhet har tecknats av lokala offentliga organ och ägs till största delen av Regione autonoma della Sardegna (den autonoma regionen Sardinien, Italien) (nedan kallad den autonoma regionen), inklusive indirekt av Società Finanziaria Industriale Regione Sardegna (SFIRS). Flygplatsen Cagliari-Elmas drivs av So.G.Aer SpA (nedan kallad SOGAER), ett bolag vars aktier till största delen ägs av Cagliariis handelskammare (nedan kallad Cagliariis CCIA), medan Olbias flygplats drivs av GEASAR SpA (nedan kallad GEASAR), ett bolag som är registrerat i Olbia och vars aktiemajoritet innehas av ett privat företag, Meridiana SpA.

#### *De bestämmelser som antagits av den autonoma regionen*

##### *– Artikel 3 i lag nr 10/2010*

- 3 Den 13 april 2010 antog den autonoma regionen legge regionale n. 10 – Misure per lo sviluppo del trasporto aereo (regional lag nr 10 – åtgärder för att utveckla luftfarten) (*Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna nr 12* av den 16 april 2010) (nedan kallad lag nr 10/2010).
- 4 I artikel 3 i lag nr 10/2010, med rubriken ”Incitament för att minska säsongvariationerna i flygförbindelserna med ön” (Incentivi alla destagionalizzazione dei collegamenti aerei isolani), föreskrivs följande:

”1. Utgifter på 19 700 000 [euro] för år 2010 och på 24 500 000 [euro] för vart och ett av åren 2011–2013 ska tillåtas för att finansiera flygplatserna på ön i syfte att stärka och utveckla luftfarten såsom tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, inklusive genom att minska säsongvariationerna i flygförbindelserna, i enlighet med kommissionens meddelande 2005/C 312/01, om riktlinjer för finansiering av flygplatser och för statliga igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser.

2. Kriterierna för transporterbidandet och dess typ och varaktighet och direktiven för att upprätta aktivitetsplaner till de bolag som driver flygplatserna, vari hänsyn tas till de åtgärder avseende territoriell kontinuitet som avses i artikel 2, ska fastställas genom resolution från regionstyrelsen, och antas på förslag av den ledamot av regionstyrelsen som har ansvar för transportfrågor i samråd med ledamöterna med ansvar för planering, budget, anslag och regionalt byggande, turism, hantverk och handel, jordbruk och reformen för jordbruks- och boskapsuppfödning, kulturföremål, information, fritid och sport.

3. Den resolution som avses i punkt 2 och aktivitetsplanerna, inbegripet de planer som redan har fastställts av flygplatsernas förvaltningsbolag den dag då denna lag träder i kraft, tillsammans med motsvarande handlingar och avtal, ska finansieras om de har upprättats i enlighet med kriterierna för transporterbidandet och dess typ och varaktighet samt med de direktiv som avses i punkt 2 och ska dessförinnan underställas den behöriga kommittén för ett bindande yttrande.”

– Rättsakterna för genomförande av lag 10/2010

- 5 Den autonoma regionens styrelse antog i enlighet med artikel 3.2 i lag nr 10/2010 flera rättsakter för att genomföra de åtgärder som föreskrivs i artikel 3 (nedan kallade genomföranderättsakterna), bland annat deliberazione della Giunta regionale n. 29/36 (regionfullmäktiges beslut nr 29/36) av den 29 juli 2010 (nedan kallat regionbeslut nr 29/36), deliberazione della Giunta regionale n. 43/37 (regionfullmäktiges beslut nr 43/37) av den 6 december 2010 (nedan kallat regionbeslut nr 43/37), och deliberazione della Giunta regionale n. 52/117 (regionfullmäktiges beslut nr 52/117) av den 23 december 2011 (nedan kallat regionbeslut nr 52/117) (nedan, tillsammans med artikel 3 i lag nr 10/2010, kallade de omtvistade åtgärderna).
- 6 I dessa genomföranderättsakter definieras i huvudsak tre typer av ”aktivitetspoler” för vilka flygplatsoperatörer kunde få ersättning från den autonoma regionen för åren 2010–2013, nämligen följande:
  - Ökning av flygbolagens lufttrafik (nedan kallat aktivitetsområde 1).
  - Flygbolagens främjande av Sardinien som turistmål (nedan kallat aktivitetsområde 2).
  - Ytterligare marknadsföringsaktiviteter som flygplatsoperatörerna för den autonoma regionens räkning anförtrott åt utomstående tjänsteföretag som inte är flygbolag (nedan kallat aktivitetsområde 3).
- 7 I regionbeslut nr 29/36 angavs dels att vid genomförandet av artikel 3 i lag nr 10/2010 bestod syftet att minska flygförbindelsernas säsongvariation i att öka turtätheten under mellansäsongen och vintersäsongen samt att öppna nya flyglinjer, dels att det slutliga målet, som eftersträvades med åtgärderna i artikel 3 i lag nr 10/2010 för att främja en regional luftfartspolitik, var att stärka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen och att utveckla den lokala ekonomin, turismen och kulturen på Sardinien.
- 8 I regionbeslut nr 29/36 fastställdes kriterier, typ och varaktighet för de transporttjänster för vilka ersättning kunde beviljas för perioden 2010–2013 och riktlinjerna för upprättande och bedömning av flygplatsoperatörernas ”aktivitetsplaner”.
- 9 För att erhålla en finansiering enligt lag nr 10/2010 skulle en flygplatsoperatör lämna in en detaljerad aktivitetsplan till den autonoma regionen för godkännande. I planen skulle det anges vilka aktivitetsområden bland de ovan i punkt 6 angivna aktivitetsområdena 1–3 som flygplatsoperatören skulle genomföra för att uppnå målen i lag nr 10/2010. Planen skulle eventuellt konkretiseras genom särskilda avtal mellan flygplatsoperatören och flygbolagen.
- 10 När en flygplatsoperatör önskade få finansiering för aktivitetsområde 1 skulle det i den aktivitetsplan som presenterades till den autonoma regionen fastställas ”flyglinjer av strategiskt intresse” (nationella och internationella) och årliga målsättningar för turtätheten, nya förbindelser och för antal passagerare.
- 11 Enligt de italienska myndigheterna utgjorde driften av flyglinjerna av strategiskt intresse således den allmännyttiga tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som flygbolagen tillhandahöll i utbyte mot ersättning.
- 12 En aktivitetsplan för genomförande av aktivitetsområde 2 skulle ange särskilda marknadsförings- och reklamaktiviteter som syftade till att öka antalet passagerare och att marknadsföra flygplatsens upptagningsområde.

- 13 I regionbeslut nr 29/36 föreskrevs att för aktivitetsplanerna skulle prognoser tas fram i fråga om de definierade aktiviteternas lönsamhet.
- 14 Det framgår av regionbeslut nr 29/36 att vissa principer skulle iakttas i aktivitetsplanerna:
- De flyglinjer av strategiskt intresse som fastställdes i planerna fick inte överlappa de flyglinjer som redan trafikeras enligt den allmänna trafikplikten.
  - Den finansiering som beviljades för var och en av de subventionerade flyglinjerna skulle minskas med tiden.
  - Finansiella avtal med flygbolag skulle innefatta en plan för att främja området.
- 15 Om den autonoma regionen konstaterade att flygplatsoperatörernas aktivitetsplaner inte överensstämde med bestämmelserna i lag nr 10/2010 och dess genomföranderättsakter, kunde den kräva att aktivitetsplanerna skulle ändras.
- 16 Efter att ha godkänt de olika aktivitetsplaner som flygplatsoperatörerna hade lagt fram, fördelade den autonoma regionen de ekonomiska medel som var avsatta för vart och ett av åren 2010–2013 mellan flygplatsoperatörerna.
- 17 När summan av de bidrag som flygplatsoperatörerna begärde översteg det belopp som föreskrevs i lag nr 10/2010, föreskrev regionbeslut nr 29/36 förmånliga tilldelningskriterier.
- 18 De slutliga årliga bidragsbeloppen fastställdes i efterhand med hänsyn till de belopp som eventuellt var lägre än de belopp som föreskrevs i aktivitetsplanerna och som flygplatsoperatörerna faktisk hade betalat i samband med att aktivitetsplanerna genomfördes. För att bekräfta beloppen skulle flygplatsoperatörerna lägga fram rapporter med bland annat de faktiska kostnader som operatörerna hade ådragit sig för de vidtagna åtgärderna och som skulle inges med styrkande handlingar.
- 19 Dessutom föreskrevs det i genomföranderättsakterna att flygplatsoperatörerna skulle kontrollera flygbolagens resultat. De föreskrev i synnerhet att det i särskilda avtal mellan flygplatsoperatörerna och flygbolagen skulle föreskrivas sanktioner om de inte uppfyllde de i förväg fastställda målen, i synnerhet i fråga om turtäthet och antal passagerare.
- 20 Slutligen betalades den autonoma regionens bidrag ut via en tillfällig regional fond som hade bildats och förvaltades av SFIRS, som behöll 4 procent av de slutgiltiga totalbeloppen för dessa bidrag. Eftersom endast en första delutbetalning, som motsvarande 20 procent av de medel som skulle erläggas för ett referensår, betalades ut på förhand, kunde dessutom flygplatsoperatörerna begära förskott från SFIRS, vilket beviljades mot betalning av provisionsavgift och räntor.

#### *Det omtvistade avtalet*

- 21 Sökanden, Germanwings GmbH (nedan kallad Germanwings), är ett "low-cost"-flygbolag för passagerartransport. Bolaget är verksamt sedan år 2002 och driver bland annat ett nätverk av kort-, medel och långdistansförbindelser huvudsakligen till och från flygplatser i Europeiska unionen, däribland flygplatsen Cagliari-Elmas.
- 22 SOGAER, den operatör som driver flygplatsen Cagliari-Elmas, offentliggjorde på sin webbplats en uppmaning till flygbolag att inkomma med affärsplaner för förbindelser från och till flygplatsen samt för att ingå marknadsföringsavtal för att främja Sardinien.

- 23 SOGAER lämnade in aktivitetsplaner till den autonoma regionen för år 2010 och för treårsperioden 2011–2013 tillsammans med motsvarande ansökningar om finansiering. Planerna godkändes och de belopp som tilldelades SOGAER för år 2010 och för perioden 2011–2013 fastställdes genom regionbesluten nr 43/37 respektive nr 52/117.
- 24 I detta sammanhang ingick Germanwings och SOGAER ett avtal år 2012 (nedan kallat det omtvistade avtalet). Genom detta avtal åtog sig Germanwings att, mot en ersättning på 30 000 euro, främja regionen Sardinien, Cagliari och bolagets direktförbindelser mellan Cagliari-Elmas och Köln-Bonn (Tyskland) samt mellan Cagliari-Elmas och Stuttgart (Tyskland). I detta syfte gav Germanwings en utomstående tjänsteleverantör i uppdrag att anordna en reklamkampanj på en total kostnad på 40 000,18 euro och mellanskillnaden i förhållande till det belopp på 30 000 euro som härrörde från SOGAER bekostades av Germanwings. Reklamkampanjen pågick mellan den 10 december 2012 och den 9 januari 2013.
- 25 Den 20 december 2012 utställde Germanwings en faktura på 30 000 euro. SOGAER betalade fakturan med en elektronisk överföring den 19 april 2013 (nedan kallad den omtvistade betalningen).

### *Det angripna beslutet*

- 26 Den 30 november 2011 anmälde Republiken Italien, i enlighet med artikel 108.3 FEUF, lag nr 10/2010 till kommissionen. Kommissionen undersökte den i enlighet med kapitel III i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EGT L 83, 1999, s. 1).
- 27 Genom skrivelse av den 23 januari 2013 underrättade kommissionen Republiken Italien om sitt beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 108.2 FEUF avseende den anmälda ordningen (nedan kallad den omtvistade stödordningen). Genom att offentliggöra beslutet i *Europeiska unionens officiella tidning* den 30 maj 2013 (EUT C 152, 2013, s. 30) uppmanade kommissionen berörda parter att inkomma med synpunkter på den förmodade stödordningen.
- 28 De italienska myndigheterna samt berörda parter, däribland de operatörer som driver flygplatserna Alghero, Cagliari-Elmas och Olbia inkom med skriftliga synpunkter. Germanwings inkom inte med några skriftliga synpunkter. Kommissionen vidarebefordrade de berörda parternas synpunkter till de italienska myndigheterna, som fick tillfälle att yttra sig över dessa.
- 29 Genom skrivelser av den 24 februari 2014 underrättade kommissionen de berörda parterna om att ett meddelande med rubriken "Riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag" (EUT C 99, 2014, s. 3) hade antagits den 20 februari 2014 och att dessa riktlinjer skulle tillämpas i förevarande fall från och med den dag då de offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning*. Den 15 april 2014 offentliggjordes, i *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT C 113, 2014, s. 30), ett meddelande med uppmaning till medlemsstaterna och berörda parter att, inom en månad från den dag då riktlinjerna offentliggjordes, inkomma med synpunkter på tillämpningen av riktlinjerna i förevarande fall.
- 30 Den 29 juli 2016 antog kommissionen beslut (EU) 2017/1861 om statligt stöd SA.33983 (2013/C) (f.d. 2012/NN) (f.d. 2011/N) – Italien – Ersättning till flygplatser på Sardinien för skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster (tjänst av allmänt ekonomiskt intresse) (EUT L 268, 2017, s. 1) (nedan kallat det angripna beslutet), där följande föreskrivs i artikeldelen:

#### *"Artikel 1*

1. Den stödordning som Italien inrättade genom ... lag nr [10/2010] ... utgör inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 [FEUF] till förmån för SOGEAAL, SOGAER ... och GEASAR ...

2. Den stödordning som Italien inrättade genom lag [nr] 10/2010 utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget till förmån för Ryanair/AMS, easyJet, Air Berlin, Meridiana, Alitalia, Air Italy, Volotea, Wizzair, Norwegian, JET2.COM, Niki, Tourparade, Germanwings, Air Baltic och Vueling, i den mån den hänför sig till dessa flygbolags verksamheter vid flygplatserna i Cagliari-Elmas och Olbia.

3. Det statliga stöd som avses i punkt 2 har genomförts av Italien i strid med artikel 108.3 [FEUF].

4. Det statliga stöd som avses i punkt 2 är oförenligt med den inre marknaden.

#### *Artikel 2*

1. Italien ska från stödmottagarna återkräva det stöd som avses i artikel 1.2.

...

3. Det belopp som ska återkrävas ska innefatta ränta från och med dagen då stödet ställdes till stödmottagarnas förfogande till och med dagen det har återbetalats.

...

5. Italien ska upphöra med alla utbetalningar av utestående stöd enligt den stödordning som avses i artikel 1.2, med verkan från den dag då detta beslut antas.

#### *Artikel 3*

1. Återkravet av det stöd som avses i artikel 1.2 ska genomföras omedelbart och effektivt.

2. Italien ska säkerställa att detta beslut genomförs inom fyra månader efter den dag då detta beslut har delgivits.

#### *Artikel 4*

1. Inom två månader från den dag då detta beslut har delgivits ska Italien lämna följande uppgifter till kommissionen:

- En förteckning över de stödmottagare som har tagit emot stöd enligt den stödordning som avses i artikel 1.2 och det totala stödbelopp som var och en av dem har tagit emot genom stödordningen.
- Det totala belopp (kapital och räntor) som ska återkrävas från varje stödmottagare.
- En detaljerad beskrivning av de åtgärder som redan har vidtagits eller som planeras för att uppfylla kraven i detta beslut.
- Dokument som visar att stödmottagaren har anmodats att betala tillbaka stödet.

2. Italien ska hålla kommissionen informerad om framstegen för de nationella åtgärder som vidtagits för att tillämpa detta beslut till dess återbetalningen av det stöd som anges i artikel 2 har slutförts. Italien ska på kommissionens begäran omgående lämna uppgifter om de åtgärder som redan har vidtagits eller som planeras för att rätta sig efter detta beslut. Italien ska också lämna detaljerade uppgifter om de stödbelopp och räntebelopp som redan har återkrävts från stödmottagarna.

## Artikel 5

Detta beslut riktar sig till Republiken Italien.”

- 31 När det gäller räckvidden av det angripna beslutet angav kommissionen, i skälen 344–346 i beslutet, att det inte skulle omfatta sådana stödåtgärder som redan var föremål för en separat granskning, gällande Algheros flygplats. Vad gäller denna flygplats blev nämligen avtal som hade ingåtts mellan SOGEAAL och bolaget Ryanair Ltd redan år 2003, och som sedan dess förlängts, föremål för ett klagomål från ett italienskt flygbolag. Detta ledde till att kommissionen den 12 september 2007 inledde ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 108.2 FEUF avseende eventuellt statligt stöd som beviljats Algheros flygplats och av Algheros flygplats till förmån för Ryanair och andra lufttrafikföretag (EUT C 12, 2008, s. 7). Den 27 juni 2012 utvidgades förfarandet till att omfatta ytterligare åtgärder som hade vidtagits av Italien och som inte omfattades av det ursprungliga klagomålet (EUT C 40, 2013, s. 15), däribland ”[a]lla åtgärder som beviljats Ryanair och dess dotterbolag AMS samt övriga flygbolag som trafikerat [Algheros flygplats] sedan 2000 ... och de omfattar särskilt finansiella bidrag som beviljats direkt av SOGEAAL eller via denna operatör genom flera avtal om flygplatstjänster och avtal om marknadsföringstjänster med Ryanair och andra lufttrafikföretag från och med 2000”.
- 32 Detta förfarande ledde till att kommissionen antog beslut (EU) 2015/1584 av den 1 oktober 2014 om det statliga stöd SA.23098 (C 37/07) (f.d. NN 36/07) som Italien har genomfört till förmån för Società di Gestione dell’Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL SpA och olika lufttrafikföretag som är verksamma vid Algheros flygplats (EUT L 250, 2015, s. 38). I beslutet ansåg bland annat kommissionen, med stöd av principen om en privat aktör i en marknadsekonomi, att de av den autonoma regionen kontrollerade avtal som SOGEAAL hade ingått med vissa flygbolag och som avsåg marknadsföringen och öppnandet av nya flygförbindelser från och till Algheros flygplats och marknadsförings- och reklamaktiviteter, inte utgjorde stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. Vad beträffar övriga flygbolag, däribland Germanwings, som ingått liknande avtal med SOGEAAL, ansåg kommissionen att dessa avtal utgjorde stöd, i den mening som avses i samma bestämmelse, som var oförenliga med den inre marknaden.
- 33 Vad gäller perioden 2010–2013 har Germanwings och SOGEAAL emellertid inte ingått något avtal som omfattas av den stödordning som inrättades genom lag nr 10/2010.
- 34 Även om inte alla SOGEAAL:s betalningar för de tjänster som omfattades av aktivitetsområdena 1 och 2, som föreskrevs i lag nr 10/2010, hade gjorts enligt de avtal som granskats i den separata granskning som endast avsåg Algheros flygplats, ansåg kommissionen att den stora merparten av betalningarna hade granskats i det andra fallet. Kommissionen påpekade dessutom följande: ”Det [var] inte helt enkelt att göra denna åtskillnad i samtliga fall eftersom de ekonomiska förbindelserna mellan SOGEAAL och ett visst flygbolag under den aktuella perioden [kunde] regleras av flera olika avtal av vilka endast vissa [hade] beaktats i [det ärende som gav upp till beslut 2015/1584]”. Kommissionen ansåg således att det var lämpligt att utesluta alla avtal som SOGEAAL hade ingått med flygbolag inom ramen för den ordningen som var aktuell i förevarande fall från att omfattas av det angripna beslutet, eller, med andra ord, den del av de omtvistade åtgärderna som gällde flygplatsen i Alghero.
- 35 Slutligen fann kommissionen i det angripna beslutet att det förfarande som hade inletts i förevarande fall inte omfattade det eventuella stöd som flygplatsoperatörer hade beviljat andra tjänsteleverantörer än flygbolag och som omfattades av aktivitetsområde 3. Kommissionen angav således i skäl 346 i det angripna beslutet att kommissionen inte kunde ta ställning i frågan.

### **Händelseutvecklingen efter det angripna beslutet**

- 36 Germanwings fick kännedom om det angripna beslutet genom en skrivelse från den autonoma regionen av den 4 augusti 2016, vilken mottogs den 15 augusti 2016. I skrivelsen informerade den autonoma regionen Germanwings om att det angripna beslutet hade antagits och uppmanade bolaget att, på grundval av en förkortad version av det angripna beslutet, som var bifogad skrivelsen, ange vilka uppgifter som skulle utelämnas i den version som skulle offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*. Beslutet offentliggjordes den 18 oktober 2017.
- 37 Genom skrivelse av den 19 augusti 2016 besvarade Germanwings den autonoma regionen och uppgav att bolaget inte fullt ut kunde förstå det angripna beslutet på grund av de utdrag som saknades. I denna skrivelse identifierade dock Germanwings de uppgifter som bolaget ansåg var konfidentiella.
- 38 Den 7 juni 2017 antog den autonoma regionen ett beslut om återkrav, vilket delgavs Germanwings den 10 augusti 2017, tillsammans med en kopia av det angripna beslutet i en icke-konfidentiell version gällande bolaget. I beslutet förpliktades Germanwings att till den autonoma regionen återbetala ett belopp på 28 881 euro, jämte ränta på 1 678,48 euro, det vill säga totalt 30 559,48 euro.
- 39 Efter beslutet om återkrav bestred Germanwings genom ett e-postmeddelande av den 14 augusti 2017 till kommissionen skyldigheten att återbetala det belopp som krävdes i beslutet, eftersom det utgjorde ett stöd av mindre betydelse i den mening som avses i kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna [107 och 108 FEUF] på stöd av mindre betydelse (EUT L 379, 2006, s. 5) (nedan kallad 2006 års förordning om stöd av mindre betydelse). Germanwings begärde vidare att kommissionen skulle tillhandahålla en skriftlig bekräftelse på vad bolaget kunde göra gällande inom ramen för den nationella talan som den planerade att väcka mot nämnda beslut.
- 40 Genom e-postmeddelande av den 18 augusti 2017 informerade kommissionen Germanwings om att kommissionen inte kunde tillhandahålla den begärda bekräftelsen. Kommissionen angav bland annat dels att det angripna beslutet inte innehöll något undantag från återbetalningsskyldigheten för stöd av mindre betydelse, vare sig enligt bestämmelserna i 2006 års förordning om stöd av mindre betydelse eller enligt kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 [FEUF] på stöd av mindre betydelse (EUT L 352, 2013, s. 1) (nedan kallad 2013 års förordning om stöd av mindre betydelse), dels att "insynsvillkoret", som föreskrivs i båda förordningarna, inte var uppfyllt.
- 41 Genom e-postmeddelande av den 23 augusti 2017 bestred Germanwings kommissionens bedömning. Germanwings kontaktade därefter kommissionens rättstjänst per telefon, vilken genom ett e-postmeddelande av den 13 oktober 2017 meddelade bolaget att kommissionens ståndpunkt inte hade förändrats.

### **Förfarandet och parternas yrkanden**

- 42 Germanwings väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 18 oktober 2017.
- 43 Efter dubbla skriftväxlingar avslutades den skriftliga delen av förfarandet den 5 april 2018.
- 44 Den 16 maj 2018 beslutade tribunalen, efter att ha hört parterna, att vilandeförklara målet i väntan på att den skriftliga delen av förfarandet i de konnexa målen Ryanair och Airport Marketing Services/kommissionen (T-833/17) och easyJet Airline/kommissionen (T-8/18) skulle avslutas. Den avslutades i dessa mål den 21 september respektive den 23 juli 2018.



- 45 Den 19 juni 2019 beslutade tribunalen, på förslag av första avdelningen och vice ordföranden, vid sammanträde i plenum, att med tillämpning av artikel 28 i rättegångsreglerna hänskjuta målet till första avdelningen som skulle sammanträda i utökad sammansättning med fem domare.
- 46 På förslag av referenten beslutade tribunalen därefter att inleda den muntliga delen av förfarandet. Inför den delen anmodades Germanwings och kommissionen att inkomma med handlingar och att skriftligen besvara tribunalens frågor som en åtgärd för processledning. De följde detta föreläggande inom den föreskrivna fristen, den 3 september 2019. Den 6 september 2019 inkom kommissionen därefter med ett kompletterande svar på åtgärderna för processledning, vilket togs in i handlingarna i målet.
- 47 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 3 oktober 2019. Vid detta tillfälle preciserade kommissionen att i motsats till lydelsen i dupliken, vari det angavs att kommissionen yrkade att talan skulle avvisas eller, i andra hand, ogillas, i själva verket yrkade att talan skulle ogillas.
- 48 Germanwings har yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara det angripna beslutet och särskilt artikel 1.2 i den mån Germanwings nämns, och artikel 2.1, i den mån återkravet avser bolaget, och
  - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 49 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska
- ogilla talan, och
  - förplikta Germanwings att ersätta rättegångskostnaderna.

### **Rättslig bedömning**

- 50 Germanwings har till stöd för talan åberopat följande tre grunder för ogiltigförklaring av det angripna beslutet:
- Den första grunden avser ett åsidosättande av artikel 107.1 FEUF, eftersom kommissionen inte visade att det förelåg ett stöd i och med att kommissionen inte hade prövat om SOGAER hade agerat som en privat aktör i en marknadsekonomi.
  - Den andra grunden avser ett åsidosättande av artikel 107.1 FEUF, eftersom kommissionen inte visade att stödet till fördel för Germanwings snedvred eller hotade att snedvrیدا konkurrensen och påverkade handeln mellan medlemsstaterna.
  - Den tredje grunden avser att kommissionen gjorde en felaktig rättstillämpning då den inte prövade om den omtvistade betalningen utgjorde stöd av mindre betydelse.

***Den första grunden: Åsidosättande av artikel 107.1 FEUF, eftersom kommissionen inte visade att det förelåg ett stöd i och med att kommissionen inte hade prövat om SOGAER hade agerat som en privat aktör i en marknadsekonomi***

- 51 Till stöd för den första grunden, som består av två delar, anser Germanwings att kommissionen inte visade att det förelåg ett stöd till förmån för bolaget. Inom ramen för den första grundens första del har Germanwings i huvudsak gjort gällande att eftersom det två olika "nivåerna" ska skiljas åt,

nämligen nivån avseende den autonoma regionen och nivån avseende flygplatsoperatörerna, är det nivån avseende flygplatsoperatörerna, däribland SOGAER i första hand, som är den nivå som är relevant för att bedöma om det föreligger statligt stöd, i motsats till det tillvägagångssätt som tillämpades i det angripna beslutet.

- 52 Inom ramen för den andra delgrunden har Germanwings hävdade att om kommissionen hade gjort en prövning av huruvida det förelåg ett statligt stöd på nivån avseende SOGAER skulle kommissionen ha kunnat slå fast att den omtvistade betalningen omfattades av principen om en privat aktör i en marknadsekonomi (nedan kallad principen om en privat aktör).
- 53 Kommissionen har yrkat talan inte ska bifallas såvitt avser den första grunden, eftersom den är utan verkan och under alla omständigheter ogrundad. Kommissionen har dessutom gjort gällande att flera rättegångshinder föreligger vad gäller den första grundens båda delar. Således ska delgrunderna prövas i tur och ordning.

*Den första grundens första del: Relevant nivå för att pröva om det föreligger statligt stöd*

- 54 Germanwings har gjort gällande att för att bedöma om det i förevarande fall föreligger statligt stöd är den nivå som är relevant för bedömningen den som avser SOGAER, eftersom det är nödvändigt att pröva SOGAER:s beteende oberoende av den omtvistade stödordning som den autonoma regionen hade inrättat.
- 55 Germanwings har för det första understrukt att den omtvistade stödordningen inte i sig innehöll någon subvention till förmån för bolaget. Den autonoma regionen ställde nämligen, såsom framgår av bland annat skälen 76, 78 och 86 d i det angripna beslutet, medel till flygplatsoperatörernas förfogande och inte till flygbolagens förfogande, med vilka regionen för övrigt inte hade något avtalsförhållande. Regionen var på sin höjd källan till finansieringen av betalningarna till flygbolagen.
- 56 För det andra anser Germanwings att flygplatsoperatörerna beslutade självständigt att ingå avtal med flygbolag och, i förekommande fall, att ansöka om medel från den autonoma regionen för att överföra dem till flygbolagen, eftersom dessa operatörer inte hade någon skyldighet att ansöka om medlen. Regionen kontrollerar nämligen varken SOGAER eller Cagliaris CCIA, som är ett offentligt organ som är oberoende i förhållande till den autonoma regionen och kan därför inte utöva påtryckningar på SOGAER för att tvinga flygplatsoperatören att ansöka om medel. Flygplatsoperatörernas eventuella beslut att ansöka om medel berodde dessutom på deras egna ekonomiska överväganden, särskilt som flygplatsoperatörerna, för att få tillgång till medlen, var tvungna att betala en "ersättning" till regionen, det vill säga en källavgift på 4 procent och eventuellt provisionsavgifter och räntekostnader, vilket anges i punkt 20 ovan. De ansökte således endast om medel från regionen när de förväntade vinsterna till följd av ett avtal med ett visst flygbolag översteg de kostnader som motsvarade denna ersättning och alla andra relevanta kostnader.
- 57 Enligt Germanwings ska i själva verket SOGAER:s agerande prövas mot bakgrund av reglerna om statligt stöd och med bortseende från den omtvistade stödordningen, eftersom SOGAER utgör ett offentligt företag, i den mening som avses i kommissionens direktiv 2006/111/EG av den 16 november 2006 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet (EUT L 318, 2006, s. 17), eftersom dess kapital ägs till 94,35 procent av Cagliaris CCIA, såsom konstaterades i skäl 55 i det angripna beslutet. SOGAER befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för de operatörer som driver flygplatserna Pau-Béarn och Nîmes-Uzès-Le Vigan, vilka också kontrolleras av lokala handelskamrar och utgjorde den franska statens organ, såsom tribunalen konstaterade i domen av den 13 december 2018, Ryanair och Airport Marketing Services/kommissionen (T-53/16, EU:T:2018:943), och domen av den 13 december 2018, Ryanair och Airport Marketing Services/kommissionen (T-165/15, EU:T:2018:953).

58 Kommissionen har gjort gällande att ett rättegångshinder föreligger avseende hela den första grundens första del. Kommissionen har i andra hand yrkat att talan ska ogillas såvitt avser den första delgrunden.

*– Huruvida den första grundens första del kan tas upp till sakprövning*

59 Kommissionen anser att Germanwings i repliken medgav att principen om en privat aktör inte var tillämplig på den autonoma regionen och har utvecklat ett resonemang som grundar sig på att SOGAER, och inte den autonoma regionen, är det enda organ som har beviljat det aktuella stödet. Detta argument, som i huvudsak utgör den första grundens första del, är ett nytt argument och kan därför inte tas upp till sakprövning.

60 Germanwings har som svar på en fråga från tribunalen bestridit att den första delgrunden inte kan tas upp till sakprövning.

61 Tribunalen erinrar om att argument som i sak har ett nära samband med den grund för ogiltigförklaring som har åberopats i ansökan inte kan anses som nya grunder i den mening som avses i rättegångsreglerna, även om de för första gången framförts i repliken. Sådana argument utgör en utvidgning av en grund som redan tidigare har anförts och unionsdomstolarna godtar följaktligen att sådana argument framförs i repliken (se, för ett liknande resonemang, dom 28 januari 1999, BAI/kommissionen, T-14/96, EU:T:1999:12, punkt 66 och där angiven rättspraxis). Den omständigheten att sådana argument som åberopats i repliken för att utvidga de grunder som ansökan innehåller kan upptas till sakprövning kan dock inte åberopas i syfte att kompensera att kraven i artikel 76 d i rättegångsreglerna har åsidosatts när ansökan ingavs. Denna bestämmelse skulle i så fall bli helt betydelselös (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 19 maj 2008, TF1/kommissionen, T-144/04, EU:T:2008:155, punkt 30).

62 Även om det i förevarande fall är riktigt att Germanwings i ansökan inte uttryckligen preciserade att bolaget ansåg att SOGAER var det organ som beviljade det aktuella stödet, bestred dock bolaget kommissionens tillvägagångssätt i det angripna beslutet. Redan i ansökan gjorde Germanwings gällande att det omtvistade avtalet, snarare än de åtgärder som den autonoma region hade vidtagit, borde ha prövats mot bakgrund av principen om en privat aktör genom att hävda att ”den ordning som föreskrivs i [lag nr 10/2010] inte var relevant, eftersom den inte i sig [innehöll] någon subvention till förmån för Germanwings”, att ”[den autonoma regionen] inte [hade] betalat ut någon subvention till förmån för bolaget”, att ”det var flygplatsoperatörerna som [hade] betalat ut subventionen till Germanwings, vilket [innebar] att det [var] förevarande avtalsförhållande som borde ha prövats mot bakgrund av förekomsten av ett stöd”, och att ”den avgörande omständigheten [var] ... att marknadsföringsavtalet hade ingåtts med flygplatsoperatören å ena sidan och Germanwings å andra sidan”.

63 Germanwings gjorde dessutom redan i ansökan gällande att SOGAER utgjorde ett offentligt företag, vilket enligt Germanwings borde ha motiverat en undersökning av huruvida flygplatsoperatören hade agerat i egenskap av privat aktör.

64 Härav följer att Germanwings argument att SOGAER var det organ som beviljade det relevanta stödet inte är ett nytt argument och att de argument som åberopades i repliken inom ramen för den första delgrunden utgör en utvidgning av den första grunden såsom den angavs i ansökan. Talan kan därmed tas upp till sakprövning såvitt avser den första grunden.

*– Prövning av den första grundens första del*

65 Enligt artikel 107.1 FEUF ska stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, förklaras vara oförenliga med den inre marknaden i den utsträckning det

påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Fyra villkor ska således vara uppfyllda för att en åtgärd ska vara att anse som statligt stöd enligt artikel 107.1 FEUF. För det första ska det röra sig om en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel. För det andra ska denna åtgärd kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna. För det tredje ska mottagaren av stödet gynnas selektivt. För det fjärde ska åtgärden snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen (se dom av den 13 september 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, punkt 17 och där angiven rättspraxis).

- 66 När det gäller det första villkoret för att ett stöd ska anses som statligt stöd, ska det erinras om att en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel inte nödvändigtvis ska vara en åtgärd som har beslutats av den berörda statens centralmakt. Den kan lika väl härröra från ett understatligt organ. En åtgärd som vidtagits av en lokal myndighet och inte av centralmakten kan nämligen utgöra ett stöd när de villkor som uppställs i artikel 107.1 FEUF är uppfyllda (dom av den 14 oktober 1987, Tyskland/kommissionen, 248/84, EU:C:1987:437, punkt 17, och dom av den 6 september 2006, Portugal/kommissionen, C-88/03, EU:C:2006:511, punkt 55). Med andra ord faller åtgärder som vidtas av statliga, lokala, federala, regionala eller andra organ i medlemsstaterna – oavsett vilka rättsliga bestämmelser som gäller för dem och vad de kallas – inom tillämpningsområdet för artikel 107.1 FEUF om rekvisiten i denna bestämmelse är uppfyllda, på samma sätt som åtgärder som vidtagits av de federala eller centrala myndigheterna (dom av den 6 mars 2002, Diputación Foral de Álava m.fl./kommissionen, T-92/00 och T-103/00, EU:T:2002:61, punkt 57, och dom av den 12 maj 2011, Région Nord-Pas-de-Calais och Communauté d'agglomération du Douaisis, T-267/08 och T-279/08, EU:T:2011:209, punkt 108).
- 67 Vad vidare gäller det första villkoret, ska det erinras om att för att förmåner ska anses vara stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF krävs för det första att de tilldelas direkt eller indirekt genom statliga medel och för det andra att de kan tillskrivas staten (se dom av den 16 maj 2002, Frankrike/kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, punkt 24 och där angiven rättspraxis, och dom av den 13 september 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, punkt 20 och där angiven rättspraxis), och dessa två underliggande kriterier ska vara kumulativa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2019, Tyskland/kommissionen, C-405/16 P, EU:C:2019:268, punkterna 48 och 63 där angiven rättspraxis, och dom av den 5 april 2006, Deutsche Bahn/kommissionen, T-351/02, EU:T:2006:104, punkt 103 där angiven rättspraxis).
- 68 I förevarande fall prövade kommissionen, i skälen 355–361 i det angripna beslutet, under rubriken ”7.2.1.2. Statliga medel och statens ansvar”, de två underliggande kriterierna om användningen av statliga medel och om användningen kunde tillskrivas staten. Kommissionen konstaterade först i skäl 356 i beslutet att, gällande den omtvistade stödordningen, hade den finansierats med medel från den autonoma regionen och eftersom den grundade sig på en regional lag, kunde den tillskrivas regionen och, *in fine*, den italienska staten.
- 69 Kommissionen undersökte därefter, i skälen 357–360 i det angripna beslutet, de finansiella flödena från flygplatsoperatörerna till flygbolagen. I detta sammanhang beskrev kommissionen den mekanism som den autonoma regionen hade infört, enligt vilken det statliga organet gav finansiering till de flygplatsoperatörer som hade ansökt om det, under förutsättning att operatörerna, till regionen, ingav aktivitetsplaner för godkännande i vilka de utförligt skulle uppge hur de tänkte använda medlen, bland annat för att ersätta de flygbolag som var avtalsparter, såsom framgår av den utförliga redogörelsen av den omtvistade stödordningens funktionssätt i avsnitt ”2.7 Finansieringsmekanism och struktur för finansieringen från regionen Sardinien” i det angripna beslutet. Kommissionen grundade sig på denna beskrivning för att komma fram till slutsatsen i skäl 360 i det angripna beslutet att flygplatsoperatörerna skulle betraktas som mellanhänder mellan den autonoma regionen och flygbolagen, vilket innebar att de betalningar som flygbolagen erhöll hade finansierats med medel som härrörde från regionen och som kunde tillskrivas regionen.

- 70 På grundval av detta resonemang som fastställde ett samband mellan den autonoma regionen och flygbolagen drog kommissionen, i skäl 361 i det angripna beslutet, slutsatsen att betalningarna från flygplatsoperatörerna till flygbolagen hade finansierats med den italienska statens medel och kunde tillskrivas denna stat.
- 71 Germanwings har genom sitt argument inom ramen för den första grundens första del ifrågasatt detta resonemang. Germanwings har inte bestridit, såsom kommissionen angav i skäl 356 i det angripna beslutet, att de medel som hade ställts till flygplatsoperatörernas förfogande under en flerårig period för att de skulle kunna vidta åtgärder för att främja Sardinien som turistmål utgjorde den autonoma regionens medel, och således den italienska staten. Beslutet att bevilja flygplatsoperatörerna sådana medel kunde tillskrivas regionen och således nämnda stat. Germanwings har däremot bestridit kommissionens slutsats, som följer av skälen 358–360 i det angripna beslutet, att dessa operatörer, däribland SOGAER, kunde betraktas som mellanhänder mellan regionen och flygbolagen.
- 72 Även om det är riktigt att den omtvistade betalningen gjordes med hjälp av ”statliga medel” och att den kunde tillskrivas den italienska staten, är det, enligt Germanwings, inte en följd av att SOGAER var delaktig i den omtvistade stödordning som hade inrättats av den autonoma regionen, utan snarare en följd av att SOGAER är ett offentligt företag som kontrolleras av ett statligt italienskt organ, nämligen Cagliaris CCIA. Med andra ord slog kommissionen felaktigt fast att den omtvistade betalningen innebar att den italienska staten var delaktig genom regionen, snarare än genom SOGAER. Under dessa omständigheter utgjorde SOGAER den relevanta ”nivån” för att bedöma om det förelåg ett statligt stöd.
- 73 Även om Germanwings inte uttryckligen har hänvisat till de två underliggande kumulativa kriterier som utgör det första villkoret för att en åtgärd ska anses som statligt stöd, har bolaget underförstått men med nödvändighet bestridit dels att de pengar som flygplatsoperatörerna använde för att ersätta flygbolagen enligt de avtal som operatörerna hade ingått med dem kom från regionen, dels att den autonoma regionen tillskrevs ansvar för de betalningar som flygplatsoperatörerna gjorde i samband med fullgörandet av de avtal de hade ingått med flygbolagen, såsom Germanwings.
- 74 Vad gäller användningen av regionala ”medel” kan tribunalen inte godta Germanwings argument att den autonoma regionens medel inte är relevanta, eftersom de hade ställts till flygplatsoperatörernas förfogande och inte till flygbolagens förfogande, vilka endast erhöll betalning från nämnda flygplatsoperatörer.
- 75 Det ska erinras om vad som redan har slagits fast att vid prövningen av en åtgärd kan nämligen kommissionen behöva pröva om en fördel kan anses indirekt ha beviljats andra aktörer än den omedelbara mottagaren av överföringen av de statliga medlen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2002, Nederländerna/kommissionen, C-382/99, EU:C:2002:363, punkterna 61 och 62). Unionsdomstolen har därför även godkänt att en fördel som direkt beviljas vissa fysiska eller juridiska personer kunde utgöra en indirekt fördel och, således, statligt stöd till förmån för andra sådana juridiska personer som företag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 september 2000, Tyskland/kommissionen, C-156/98, EU:C:2000:467, punkterna 22–35, dom av den 13 juni 2002, Nederländerna/kommissionen, C-382/99, EU:C:2002:363, punkterna 38 och 60–66, dom av den 4 mars 2009, Associazione italiana del risparmio gestito och Fineco Asset Management/kommissionen, T-445/05, EU:T:2009:50, punkt 127 och där angiven rättspraxis, och dom av den 15 juni 2010, Mediaset/kommissionen, T-177/07, EU:T:2010:233).
- 76 I förevarande fall ska de medel som ställdes till flygplatsoperatörernas förfogande anses ha beviljats flygbolagen indirekt, eftersom den mekanism som inrättats av den autonoma regionen gjorde det möjligt att säkerställa att medlen motsvarade den ersättning som flygplatsoperatörerna betalade till flygbolagen. Även om Germanwings har ifrågasatt flygplatsoperatörernas roll som mellanhänder, har bolaget inte bestridit att denna mekanism existerar eller hur den fungerar.

- 77 Denna mekanism föreskrev ett slags revisionssystem. I regionbeslut nr 29/36 föreskrevs närmare bestämt att de utvalda flygplatsoperatörerna skulle erhålla ett förskott på 20 procent av de medel som begärdes för referensåret, åtföljt av en andra delutbetalning på 60 procent, fördelad och beroende av att kvartalsrapporter ingavs, och slutligen en sista del på 20 procent genom att inkomma med handlingar som gjorde det möjligt för den autonoma regionen att kontrollera att verksamheten hade genomförts på ett korrekt sätt, att målen hade uppnåtts och att kostnaderna var verkliga. Denna kontrollmekanism hade följaktligen till syfte att hindra flygplatsoperatörerna från att erhålla ersättning för andra belopp än dem som hade utbetalats för att ersätta de flygbolag som var avtalsparter, såsom Germanwings, och som omfattas av det återkrav som föreskrivs i artikel 2 i det angripna beslutet. Denna mekanism bekräftar även att flygbolagens tjänster finansierades av regionen, eftersom de belopp som flygplatsoperatörerna lade ut i ersättning till de avtalslutande flygbolagen motsvarade de medel som de skulle erhålla från den autonoma regionen i slutet av processen.
- 78 Vidare, såsom framgår av skälen 242–246, 313, 314 och 317 i det angripna beslutet – där de synpunkter som de operatörer som driver flygplatserna Olbia och Cagliari-Elmas hade framfört under det administrativa förfarandet vid kommissionen angavs – hade dessa flygplatsoperatörer själva förklarat att de i praktiken lade ut de belopp som motsvarade betalningen till de flygbolag som var avtalsparter och som tillhandahöll de tjänster som den autonoma regionen efterfrågade för att främja turismen på Sardinien och att de därefter lade fram, till den autonoma regionen, sina räkenskapsrapporter med de verkliga kostnaderna för att erhålla ersättning från den autonoma regionen. SOGAER, som Germanwings hade ingått det omtvistade avtalet med, hävdade till och med, såsom framgår av skäl 314 i det angripna beslutet, att den autonoma regionen hade krävt att den skulle visa att de flygbolag som tillhandahöll tjänsterna hade erhållit hela det regionala bidraget och att operatören således endast var en mellanhand som hade överfört de belopp som erhöles från den autonoma regionen. Republiken Italien har dessutom gjort gällande, såsom framgår av skäl 340 i det angripna beslutet, att den operatör som driver Olbias flygplats överförde hela det bidragsbelopp till flygbolagen som operatören hade erhållit från den autonoma regionen.
- 79 Germanwings angav för övrigt själv att de betalningar som flygplatsoperatörerna hade gjort till flygbolagen var ”finansierade” av den autonoma regionen i form av en överföring till flygplatsoperatörerna.
- 80 Det framgår således tydligt att de medel som flygplatsoperatörerna använde för att ersätta flygbolagen enligt de avtal som de hade ingått med varandra utgjorde statliga medel som härrörde från den autonoma regionen.
- 81 Vad gäller frågan om de avtal som flygplatsoperatörerna ingick med flygbolagen kan ”tillskrivas” den autonoma regionen, har Germanwings särskilt framhållit att lag nr 10/2010 inte i sig innehåller något stöd till flygbolagen och att den autonoma regionen inte hade ingått något avtal med flygbolagen.
- 82 Den omständigheten att det saknas ett direkt rättsligt band mellan flygbolagen och den autonoma regionen kan emellertid inte innebära hinder för att tillskriva regionen ansvar för de avtal som flygplatsoperatörerna ingick. Det framgår nämligen av rättspraxis att begreppet åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel inte endast omfattar de förmåner som ges direkt av en medlemsstat, utan även de förmåner som ges genom ett offentligt eller privat organ som har utsetts eller inrättats av denna stat för att förvalta stödet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 1977, Steinike och Weinlig, 78/76, EU:C:1977:52, punkt 21, dom av den 17 mars 1993, Sloman Neptun, C-72/91 och C-73/91, EU:C:1993:97, punkt 19, och dom av den 30 maj 2013, Doux Élevage och Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, EU:C:2013:348, punkt 26). Domstolens beslut att förmåner som beviljas genom organ som är skilda från staten inkluderas i tillämpningsområdet för artikel 107.1 FEUF, har motiverats med att det är nödvändigt att bevara den ändamålsenliga verkan av de regler angående ”stöd som ges av en medlemsstat” som definieras i artiklarna 107–109 FEUF genom att

förhindra att medlemsstaterna genom att helt enkelt skapa självständiga myndigheter med uppgift att distribuera stöd kan kringgå reglerna om statligt stöd (dom av den 16 maj 2002, Frankrike/kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, punkt 23).

- 83 Även om denna rättspraxis avser fördelar som har beviljats genom organ med offentliga maktbefogenheter eller som utför ett uppdrag av allmänintresse och som har utsetts eller inrättats för att förvalta stödet, kan det dock inte av detta härledas att utöver de fördelar som delas ut direkt av staten kan endast dessa fall omfattas av tillämpningsområdet av det förbud som avses i artikel 107.1 FEUF. Såsom redan har påpekats ovan kan tvärtom även en fördel som direkt beviljas vissa fysiska eller juridiska personer utgöra en indirekt fördel och, således, statligt stöd till förmån för andra sådana juridiska personer som företag (se dom av den 19 september 2000, Tyskland/kommissionen, C-156/98, EU:C:2000:467, punkterna 22–35, dom av den 13 juni 2002, Nederländerna/kommissionen, C-382/99, EU:C:2002:363, punkterna 38 och 60–66, dom av den 4 mars 2009, Associazione italiana del risparmio gestito och Fineco Asset Management/kommissionen, T-445/05, EU:T:2009:50, punkt 127, och dom av den 15 juni 2010, Mediaset/kommissionen, T-177/07, EU:T:2010:233) och utan att det, i de mål där mellanhanden var en fysisk eller en juridisk person, krävdes att de aktuella förmånerna hade transiterats genom en struktur som specifikt hade utsetts eller inrättats av denna stat för att förvalta stödet.
- 84 Det framgår dessutom av rättspraxis att frågan om en åtgärd kan tillskrivas staten kan härledas ur omständigheterna i det enskilda fallet och det sammanhang i vilket åtgärden vidtagits och särskilt ur de omständigheter som i det enskilda fallet pekar mot att myndigheterna är delaktiga i åtgärden, med beaktande av åtgärdens omfattning, dess innehåll och villkoren för dess genomförande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 maj 2002, Frankrike/kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, punkterna 52–56, och dom av den 17 september 2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, punkterna 31–33).
- 85 Även om lag nr 10/2010 visserligen anger att flygplatsoperatörerna var de formella mottagarna av de utbetalningar som föreskrevs i lagen, och inte flygbolagen, framgår det dock att flygplatsoperatörernas agerande hade reglerats av den autonoma regionen, eftersom enligt den mekanism som inrättats genom denna lag och dess genomföranderättsakter, skulle de medel som ställdes till flygplatsoperatörernas förfogande användas och i praktiken användes de i enlighet med regionens anvisningar.
- 86 I artikel 3.2 i lag nr 10/2010 föreskrevs nämligen uttryckligen att kriterierna för transporterbidandet och dess typ och varaktighet och direktiven för att upprätta aktivitetsplaner till flygplatsoperatörerna skulle antas genom resolution av regionstyrelsen, medan det i artikel 3.3 i lagen även uttryckligen föreskrevs att aktivitetsplanerna, som hade upprättats av flygplatsoperatörerna, skulle åtföljas av motsvarande handlingar och avtal och att de endast skulle finansieras om de hade upprättats i enlighet med kriterierna för transporterbidandet och dess typ och varaktighet och i enlighet med de direktiv som regionstyrelsen hade antagit och endast om de hade underställts den behöriga kommittén för ett bindande yttrande.
- 87 Det framgår för övrigt av den mekanism som inrättades genom lag nr 10/2010 att lagens bestämmelser med nödvändighet skulle läsas tillsammans med de texter som lagen föreskrev att regionstyrelsen skulle anta och som villkorade den autonoma regionens betalningar till de flygplatsoperatörer som är aktuella i förevarande fall. I dessa texter, särskilt i regionbeslut nr 29/36, föreskrevs emellertid uttryckligen att flygplatsoperatörerna skulle lägga fram sina aktivitetsplaner för godkännande till den autonoma regionen och att dessa planer, för att kunna erhålla den finansiering som regionen föreskrev, skulle ha upprättats i enlighet med kriterierna för transporterbidandet och dess typ och varaktighet och de direktiv som regionstyrelsen hade fastställt.

- 88 Den mekanism som den autonoma regionen hade inrättat föreskrev vidare, förutom att aktivitetsplanerna först omfattades av processen för godkännande från den autonoma regionen, att flygplatsoperatörerna skulle, såsom redan angavs i punkt 77 ovan, inge kvartalsrapporter för utbetalningen av 60 procent av stödet och de kunde inte erhålla den sista delen av utbetalningen på 20 procent förrän efter det att de hade styrkt att de hade iakttagit den autonoma regionens anvisningar. Förhandskontrollen innan de belopp som flygplatsoperatörerna hade betalat i förskott ersattes var således av ett sådant slag att regionen kunde kontrollera flygplatsoperatörernas initiativ, eftersom endast de som hade vidtagits i enlighet med regionens direktiv och styrkts med avtalshandlingar och relevanta räkenskaper kunde ge rätt till den finansiering som föreskrevs i den omtvistade stödordningen.
- 89 Den autonoma regionens inflytande över innehållet i och omfattningen av flygplatsoperatörernas initiativ bekräftas av dem själva. Såsom framgår av skäl 237 i det angripna beslutet angav nämligen GEASAR att den hade förhandlat om förslagen till marknadsföringsaktiviteter med de flygbolag som hade svarat på den uppmaning att inkomma med intresseanmälningar som flygplatsoperatören hade publicerat på sin webbplats och beaktade som ett av sina planeringsverktyg den plan för turismmarknadsföring som den autonoma regionen hade upprättat. SOGAER hävdade å sin sida, såsom framgår av skäl 313 i det angripna beslutet, att regionen enligt den omtvistade stödordningen tillhandahöll ersättning som bara kanaliserades via flygplatsoperatören, ”som en del av en plan som beslutats, finansierats och övervakats av [den autonoma] regionen”.
- 90 Vad närmare bestämt gäller ingåendet av avtal med flygbolagen nämndes det visserligen inte i lag nr 10/2010 vilka specifika åtgärder som flygplatsoperatörerna skulle föreslå i aktivitetsplanerna, och det fastställde inte heller vilka flygbolag som skulle kontaktas. Hänvisningen i artikel 3.3 i lag nr 10/2010 till de avtal som flygplatsoperatörerna skulle inge och hänvisningen i regionbeslut nr 29/36 till de fall då aktivitetsplanerna genomfördes av flygbolag bekräftar dock att den autonoma regionen uppmanade flygplatsoperatörerna att anlita flygbolag, eftersom operatörerna är de enda enheter som kan förbinda sig med flygbolagen angående öppnandet och upprätthållandet av flyglinjer, deras turtäthet och målen i fråga om passagerare, och att den autonoma regionen bestämde vilka flyglinjer som kunde anses som stödberättigande. När det gäller marknadsföringsaktiviteter skilde dessutom den autonoma regionen på de marknadsföringsaktiviteter som flygbolag erbjöd, vilket bekräftade att det var nödvändigt att flygplatsoperatörerna anlidade sådana bolag, och den marknadsföringsaktivitet som andra tjänsteleverantörer än flygbolagen erbjöd. De sistnämnda marknadsföringsaktiviteterna är inte aktuella i förevarande fall och de kan i vart fall inte påverka frågan om de medel som Germanwings tog emot härrörde från och kunde tillskrivas den autonoma regionen.
- 91 Det framgår således av de olika bestämmelser som utgör den mekanism som inrättats av den autonoma regionen, vilka kommissionen har betecknat som kontroller ”på förhand” och ”i efterhand”, att den autonoma regionen i ett första skede ingående kontrollerade de aktivitetsplaner som flygplatsoperatörerna hade lagt fram, bland annat de berörda flygförbindelserna och de planerade marknadsföringstjänsterna, och i ett senare skede kontrollerade de belopp som flygplatsoperatörerna hade ådragit sig som ersättning för de tjänster som flygbolagen erbjöd i samband med främjandet av Sardinien som turistmål. Därmed hade den autonoma regionen en tillräcklig kontroll över de avtalsmässiga beteendena hos de flygplatsoperatörer som hade beslutat att ansöka om medlen inom den omtvistade stödordningen, för att anse att beteendena kunde tillskrivas regionen.
- 92 Det ska vidare påpekas att handlingarna i målet vid tribunalen, som bland annat kommissionen har ingett i syfte att styrka hur den mekanism som den autonoma regionen hade inrättat fungerar, bekräftar ovanstående överväganden om såväl att avtalen mellan flygplatsoperatörerna och flygbolagen kunde tillskrivas den autonoma regionen och att de medel som användes för att betala flygbolagen var statliga regionala medel. Vad för det första gäller det omtvistade avtalet mellan SOGAER och Germanwings, anges det uttryckligen i ingressen till avtalet att ”[d]en autonoma regionen [hade] beslutat att öka sina marknadsföringsinvesteringar inom transport- och turistindustrin”, att ”den autonoma regionen [i detta syfte] årligen gav ett belopp till SOGAER som företaget [skulle] erlagga



för att uppnå detta mål” och att ”SOGAER, mot bakgrund av den autonoma regionens vilja, [hade] publicerat en annons på sin webbplats för att investera i den marknadsföringsverksamhet som var avsedd att främja södra Sardinien som mål för turism”, att ”i enlighet med de direktiv som [hade] offentliggjorts av [den autonoma] regionen[, hade] SOGAER utarbetat en aktivitetsplan som beskrev strategin och de åtgärder som [skulle] genomföras för att uppnå målet gällande utvecklingen av trafiken”, och att ”aktivitetsplanen [hade] godkänts av regionfullmäktiges kommitté i enlighet med artikel 3.3 i lag [10/2010]”. Avtalet innehöll dessutom en klausul i vilken det uttryckligen angavs att avtalet omfattades av bestämmelserna i lag nr 10/2010.

- 93 Vidare, när det gäller den verksamhetsplan som SOGAER upprättade i ett föregående skede för åren 2011–2013, vilken godkändes av den autonoma regionen i regionbeslut nr 39/42, identifieras faktiskt däri vilka marknadsföringsåtgärder som Germanwings skulle genomföra. Kommissionen har även ingett en kopia av den faktura som Germanwings hade upprättat den 20 december 2012 avseende den omtvistade betalningen och som SOGAER i ett senare skede översände till den autonoma regionen i samband med de kontroller som gjordes innan de belopp som flygplatsoperatören hade utbetalat i förskott ersattes.
- 94 I den autonoma regionens beslut nr 300 och nr 322 av den 13 juni 2013 respektive den 16 juni 2014, i vilka de slutliga årliga beloppen för de bidrag som SOGAER beviljades för åren 2012 och 2013 fastställdes, varvid det ska beaktas att det belopp som SOGAER hade beviljats för år 2012 användes bland annat till att ersätta den omtvistade betalningen, angav slutligen den autonoma regionen uttryckligen att ”de åtgärder som avses i lag [nr 10/2010 hade] genomförts via flygplatsoperatörerna, vilka ha[de] rollen som mellanhänder och operationella föregångare för överföringen av medlen till flygbolagen, enligt den väg som regionen själv [hade] fastställt genom ovannämnda lag [nr 10/2010] och tillämpningsåtgärderna (che l'intervento di cui alla LR. n. 10/2010 si realizza attraverso le società di gestione aeroportuale, che fungono da tramite operativi e da soggetti anticipatori del trasferimento di risorse a favore dei vettori, secondo il percorso dalla Regione stessa disegnato con la sopraccitata legge regionale n. 10/2010 e con e delibere di attuazione della stessa), och att ”flygbolagen skulle anses vara de verkliga och de enda mottagarna av det finansiella flödet enligt lag [nr 10/2010]” (che i vettori debbano considerarsi i reali ed unici destinatari dei flussi delle risorse di cui alla predetta legge regionale).
- 95 Mot bakgrund av samtliga dessa omständigheter framgår det såväl av den mekanism som den autonoma regionen hade inrättat genom den omtvistade stödordningen som av dess genomförande i praktiken att de avtal som flygplatsoperatörerna hade ingått med flygbolagen och de betalningar som gjordes till flygbolagen för att genomföra nämnda avtal tog statliga regionala medel i anspråk och kunde tillskrivas den autonoma regionen.
- 96 Denna slutsats påverkas inte av Germanwings argument i punkt 56 ovan att flygplatsoperatörerna, inklusive SOGAER, var fria att ansöka om medel från den autonoma regionen och att valet hade styrts av egna ekonomiska överväganden.
- 97 Även om initiativet att lägga fram aktivitetsplaner för den autonoma regionen för att ansöka om regionens medel formellt ankom på flygplatsoperatörerna, hade de, när de väl hade beslutat att delta i den omtvistade stödordningen, ett utrymme för skönsmässig bedömning om de konkreta åtgärder som skulle vidtas som i stor utsträckning var, såsom kommissionen har gjort gällande, begränsat av de kriterier och direktiv som regionen hade fastställt. Det framgår emellertid tydligt av innehållet i det omtvistade avtalet, som det redogjorts för i punkt 92 ovan, att den omtvistade betalningen ingick i den omtvistade stödordningen.

- 98 Vad vidare gäller flygplatsoperatörernas egna ekonomiska överväganden, hade de priser som flygbolagen fakturerade för sina tjänster, bland annat för marknadsföring, burits ekonomiskt av den autonoma regionen och inte av flygplatsoperatörer. Den riskandel som flygplatsoperatörerna stod för var således marginell, eftersom den endast avsåg källavgiften på 4 procent och de provisionsavgifter och ränta som skulle betalas till SFIRS.
- 99 Syftet med statliga åtgärder kan dessutom inte medföra att de inte anses utgöra ”stöd” i den mening som avses i artikel 107 FEUF. I artikeln sker nämligen inte någon uppdelning efter skälen för eller målen med de statliga ingripandena, utan de definieras i förhållande till verkningarna (se dom av den 22 december 2008, *British Aggregates/kommissionen*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkterna 84 och 85 och där angiven rättspraxis, och dom av den 26 november 2015, *Spanien/kommissionen*, T-461/13, EU:T:2015:891, punkt 39).
- 100 Eftersom kommissionen vid prövningen av en åtgärd, såsom redan angavs ovan, kan behöva pröva om en fördel kan anses indirekt ha beviljats andra aktörer än den omedelbara mottagaren av överföringen av de statliga medlen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2002, *Nederländerna/kommissionen*, C-382/99, EU:C:2002:363, punkterna 61 och 62), anser tribunalen att i den mån det kan fastställas, såsom i förevarande fall, att en fördel som härrör från statliga medel har överförts via den omedelbara mottagaren till en slutlig stödmottagare, saknar det betydelse att denna överföring har genomförts av mottagaren enligt affärsmässiga överväganden eller om överföringen tvärtom svarar mot ett mål av allmänintresse.
- 101 Detta bekräftas i rättspraxis enligt vilken en fördel som direkt beviljas vissa fysiska eller juridiska personer kan utgöra en indirekt fördel och, således, statligt stöd till förmån för andra sådana juridiska personer som företag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 september 2000, *Tyskland/kommissionen*, C-156/98, EU:C:2000:467, punkterna 22–35, dom av den 13 juni 2002, *Nederländerna/kommissionen*, C-382/99, EU:C:2002:363, punkterna 38 och 60–66, dom av den 4 mars 2009, *Associazione italiana del risparmio gestito och Fineco Asset Management/kommissionen*, T-445/05, EU:T:2009:50, punkt 127, och dom av den 15 juni 2010, *Mediaset/kommissionen*, T-177/07, EU:T:2010:233). I de mål som gav upphov till dessa domar ingick nämligen överföringen av fördelen från de fysiska eller juridiska personer som var de omedelbara mottagarna av de statliga medlen i ett affärsförhållande, vilket bekräftar att det förhållandet att det fanns ett affärsmässigt skäl som låg till grund för överföringen saknar betydelse för bedömningen av de statliga medlens flöde till den slutliga stödmottagaren mot bakgrund av artikel 107.1 FEUF.
- 102 Vad gäller Germanwings argument om att SOGAER ska anses som ett ”offentligt företag” i den mening som avses i direktiv 2006/111, ska det konstateras att argumentet är verkningslöst och i vart fall ogrundat. Kommissionen tillskrev nämligen inte den italienska staten ansvar för den omtvistade betalningen med stöd av att SOGAER ansågs som ett offentligt företag. Kommissionen grundade sig tvärtom på den mekanism som den autonoma regionen hade inrättat för att komma fram till slutsatsen att de betalningar som flygbolagen erhöll härrörde från regionens medel och kunde tillskrivas regionen och därmed tillskrivas den italienska staten. I detta sammanhang hade de berörda flygplatsoperatörerna, däribland SOGAER, endast en roll som mellanhand, varför deras eventuella kvalificering som offentligt företag, såsom kommissionen har påpekat, saknar relevans.
- 103 Under dessa förutsättningar saknar det även relevans att tribunalen i domen av den 13 december 2018, *Ryanair och Airport Marketing Services/kommissionen* (T-53/16, EU:T:2018:943), och i domen av den 13 december 2018, *Ryanair och Airport Marketing Services/kommissionen* (T-165/15, EU:T:2018:953), som Germanwings har åberopat, slog fast att kommissionen hade gjort en riktig bedömning när den fann att de två berörda handelskamrarna, som kontrollerade flygplatserna i Pau-Béarn respektive Nîmes-Uzès-Le Vigan, utgjorde offentliga myndigheter vars beslut kunde tillskrivas den franska staten. Även om det nämligen antogs att Cagliariis CCIA är en offentlig myndighet och att situationen för flygplatsen Cagliari-Elmas är jämförbar med situationen för de två flygplatser som var aktuella i de andra målen, vilket skulle innebära att denna flygplats beteende tillskrevs Cagliariis CCIA och således

den italienska staten, kvarstår i förevarande fall att det mer specifika beteende som är aktuellt, nämligen ingåendet av det omtvistade avtalet och den omtvistade betalningen, kan, mot bakgrund av det ovan anförda, tillskrivas den autonoma regionen, eftersom flygplatsen Cagliari-Elmas endast hade en roll som mellanhand.

- 104 Det ska under alla omständigheter anges att till skillnad från omständigheterna i de mål som avgjordes genom domen av den 13 december 2018, Ryanair och Airport Marketing Services/kommissionen (T-53/16, EU:T:2018:943), och domen av den 13 december 2018, Ryanair och Airport Marketing Services/kommissionen (T-165/15, EU:T:2018:953), har det i förevarande fall, för det första, inte visats att Cagliaris CCIA utgjorde en offentlig myndighet, eftersom Germanwings, såsom anges i skäl 55 i det angripna beslutet, endast konstaterade att enligt italiensk rätt är Cagliaris CCIA ett "självständigt offentligt organ". För det andra drivs flygplatsen Cagliari-Elmas av SOGAER och inte av Cagliaris CCIA, och Germanwings har inte försökt visa att beteendet hos flygplatsoperatören, som visserligen till största delen ägs av Cagliaris CCIA, kunde tillskrivas denna handelskammare mot bakgrund av de villkor som uppställdes i domen av den 16 maj 2002, Frankrike/kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294).
- 105 Vad slutligen gäller Germanwings påstående att kommissionen under förevarande tvist försökte komplettera motiveringen i det angripna beslutet genom att hävda att de avtal som flygplatsoperatörerna hade ingått med flygbolagen hade som enda syfte att fördela de medel som den autonoma regionen hade ställt till förfogande, räcker det att konstatera att kommissionen genom detta påstående uppenbarligen hänvisade till den roll som mellanhand som dessa operatörer hade, vilket bland annat anges i skälen 357–360 och som det erinras om i skälen 388 och 402 i det angripna beslutet. Germanwings påstående kan därmed inte godtas.
- 106 Mot bakgrund av det ovan anförda gjorde kommissionen inte någon felaktig rättstillämpning när den i skälen 357–360 i det angripna beslutet slog fast att flygplatsoperatörerna kunde betraktas som mellanhänder mellan den autonoma regionen och flygbolagen och drog slutsatsen att de betalningar, däribland den omtvistade betalningen, som flygplatsoperatörerna hade gjort till flygbolagen motsvarade den autonoma regionens medel och att de kunde tillskrivas regionen. Eftersom kommissionen inte gjorde något fel avseende den relevanta "nivån" för bedömningen av huruvida det föreligger statligt stöd, kan talan således inte vinna bifall såvitt avser den första grundens första del.
- Den första grundens andra del: Huruvida principen om en privat aktör borde ha tillämpats på SOGAER*
- 107 Germanwings har gjort gällande att eftersom flygplatsoperatörerna utgör den relevanta "nivån" för analys är den enda frågan av betydelse huruvida SOGAER, som agerade självständigt, agerade enligt principen om en privat aktör när den genomförde den omtvistade betalningen.
- 108 Germanwings anser att kommissionens överväganden avseende den autonoma regionens avsikter, nämligen att den ville uppnå politiska mål snarare än lönsamhetsmål, saknar således relevans. Den omständigheten att det saknades i förväg utförda lönsamhetsanalyser eller någon annan intern handling som gör det möjligt att fastställa de eventuella lönsamhetsmål som den autonoma regionen eftersträvade saknar på samma sätt relevans.
- 109 Enligt Germanwings borde kommissionen, i enlighet med sin beslutspraxis och med tribunalens tillvägagångssätt i domen av den 17 december 2008, Ryanair/kommissionen (T-196/04, EU:T:2008:585), vid prövningen av huruvida SOGAER hade följt principen om en privat aktör när den ingick det omtvistade avtalet, ha utjämnat de kostnader och intäkter som var knutna till avtalet. Om en sådan utjämnning leder till ett negativt saldo, innebär det att det föreligger statligt stöd.

- 110 Enligt Germanwings finns det emellertid ingen anledning till att kommissionen i förevarande fall inte genomförde en sådan utjämning av de kostnader och intäkter som är knutna till det omtvistade avtalet. Germanwings har i detta avseende kritiserat kommissionen för att inte ha motiverat sin slutsats, i skälen 386 och 387 i det angripna beslutet, att det inte fanns något utrymme för bedömning av de ekonomiska förbindelserna mellan flygplatsoperatörerna och flygbolagen, även om anbudsförfaranden hade organiserats för att välja ut dessa flygbolag. Bolaget har även kritiserat kommissionen för att inte ha tagit initiativ till att begära att flygplatsoperatörerna skulle inge de i förväg utförda lönsamhetsanalyserna av de avtal som hade slutits med flygbolagen.
- 111 Vad närmare bestämt gäller de intäkter som ska beaktas vid utjämning av kostnader och intäkter som var knutna till det omtvistade avtalet, rör det sig, enligt Germanwings, om flygplatsen Cagliari-Elmas intäkter från de flygförbindelser som bolaget trafikerar från denna flygplats, nämligen, såsom framgår av endast en sökning på internet, förbindelserna Cagliari-Elmas och Köln-Bonn samt Cagliari-Elmas och Stuttgart. Kommissionen har för övrigt själv, i skäl 376 i det angripna beslutet, fastställt ett samband mellan de marknadsföringsavtal som flygplatsoperatörerna hade ingått med flygbolagen och de flygförbindelser som flygbolagen trafikerar från de berörda flygplatserna.
- 112 Vad gäller de kostnader som ska beaktas vid denna utjämning anser Germanwings att den omtvistade betalningen inte är relevant. I själva verket är det SOGAER:s finansieringskostnader som ska beaktas som relevanta kostnader för att erhålla de medel som gjorde det möjligt att erlagga nämnda betalning (nedan kallade finansieringskostnaderna). Såsom redan har påpekats i samband med den första grundens första del, i punkt 56 ovan, var flygplatsoperatörerna, för att få tillgång till den autonoma regionens medel, tvungna att betala regionen en ”ersättning” i form av en källavgift på 4 procent och, i förekommande fall, provisionsavgifter och ränta. Beloppet för dessa finansieringskostnader är klart lägre än det belopp på 30 000 euro som motsvarar den omtvistade betalningen.
- 113 Bolaget anser att det däremot inte är lämpligt att beakta den omtvistade betalningen, med hänsyn till att den hade finansierats av den autonoma regionen och att regionen inte utgjorde en enhet med SOGAER. Domen av den 17 december 2008, Ryanair/kommissionen (T-196/04, EU:T:2008:585), kan således inte med framgång åberopas, eftersom regionen Vallonien, till skillnad från förevarande fall där den autonoma regionen inte ägde SOGAER, ägde samtliga andelar i den operatör som driver flygplatsen Charleroi (Belgien).
- 114 Kommissionen anser i första hand att den första grundens andra del är verkningslös, eftersom den endast innebär ett ifrågasättande av konstaterandena i skälen 385–387 i det angripna beslutet angående den konkreta tillämpningen av principen om en privat aktör, utan att ifrågasätta konstaterandet i skälen 380–383 i nämnda beslut om att nämnda princip ”inte var tillämplig”, med anledning av att den autonoma regionen eftersträvade mål avseende den allmänna ekonomiska politiken snarare än lönsamhetsmål för de berörda flygplatserna. I andra hand anser kommissionen att den andra delgrunden är ogrundad.
- 115 Kommissionen anser vidare, vad särskilt gäller argumentet att finansieringskostnaderna ska beaktas som relevanta kostnader vid utjämningen, att detta argument inte kan tas upp till sakprövning.

*– Huruvida argumentet om finansieringskostnader kan tas upp till sakprövning*

- 116 Enligt kommissionen har Germanwings genom sitt argument avseende finansieringskostnaderna, i repliken gjort gällande att dessa kostnader, snarare än den omtvistade betalningen, utgör det relevanta stödet. Därmed har Germanwings anfört en ny grund och den kan därmed inte tas upp till sakprövning.

- 117 Germanwings har som svar på en fråga från tribunalen förklarat att detta argument utgör en förlängning av bolagets huvudargument att kommissionen borde ha prövat om det förelåg statligt stöd på SOGAER:s nivå och inte på den autonoma regionens nivå. Bolaget tillade i andra hand att det saldo som följer av en utjämning av de kostnader och intäkter som var knutna till det omtvistade avtalet ska vara positivt med hänsyn till såväl beloppet på 30 000 euro för den omtvistade betalningen som beloppet för finansieringskostnaderna, som klart understiger 30 000 euro, vilket därmed utesluter att det förelåg statligt stöd i båda fallen.
- 118 Även om Germanwings redan i ansökan gjorde gällande att det borde ha prövats om SOGAER hade agerat som en privat aktör och de kostnader och intäkter som avser det omtvistade avtalet borde ha utjämnats, vilket ska förstås så att det avser en analys av det omtvistade avtalets ytterligare avkastning, hade bolaget i detta skede av ansökan endast hänvisat till den omtvistade betalningen och inte till några finansieringskostnader. Det var i repliken som Germanwings för första gången tog upp finansieringskostnaderna och utvecklade således de relevanta kostnader som skulle beaktas vid analysen av den ytterligare avkastningen.
- 119 Germanwings gjorde dessutom en liknande ändring av sin argumentation inom ramen för den tredje grunden, avseende förekomsten av ett stöd av mindre betydelse. Medan bolaget i ansökan gjorde gällande att beloppet för den omtvistade betalningen var betydligt lägre än det relevanta stödtaket på 200 000 euro, syftade vidare bolaget i repliken på beloppet för finansieringskostnaderna, som var betydligt lägre än 30 000 euro.
- 120 Genom att gå tillväga på det sättet ändrade Germanwings en väsentlig aspekt av sin argumentation, eftersom bolaget, under sken av ett argument som preciserar den analys av ytterligare avkastning som angavs i ansökan, har bestridit själva syftet med det stöd som identifierats i det angripna beslutet och *in fine* det belopp som eventuellt ska återbetalas enligt skyldigheten att återkräva stödet i artikel 2 i det angripna beslutet.
- 121 Mot bakgrund av det ovan anförda utgör inte de argument som avser driftskostnaderna någon utvidgning, i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i punkt 61 ovan, av den första grundens andra del såsom den återopades i ansökan. Detta argument kan därmed inte tas upp till sakprövning.

*– Huruvida den första grundens andra del är välgrundad*

- 122 Germanwings har gjort gällande att kommissionen borde ha undersökt om SOGAER, genom att ingå det omtvistade avtalet och göra den omtvistade betalningen, agerade i enlighet med principen om en privat aktör.
- 123 Det ska inledningsvis erinras om att Germanwings, av de skäl som angetts vid prövningen av den första grundens första del, gjorde fel när den hävdade att SOGAER utgjorde den relevanta nivån för att bedöma om det förelåg statligt stöd.
- 124 Eftersom bolaget grundade sig på ett felaktigt antagande kan talan inte vinna bifall såvitt avser den första grundens andra del. Med hänsyn till att flygplatsoperatörerna endast hade rollen som mellanhand, skulle nämligen inte principen om en privat aktör tillämpas beträffande dem, såsom kommissionen fann i skäl 387 i det angripna beslutet. I motsats till vad Germanwings har hävdade motiverade kommissionen således sin slutsats att det inget fanns något utrymme för bedömning av de ekonomiska förbindelserna mellan flygplatsoperatörerna och flygbolagen, genom att i detta skäl precisera att flygplatsoperatörerna inte hade agerat som marknadsekonomiska aktörer, eftersom de endast hade genomfört den omtvistade stödordning som den autonoma regionen hade inrättat.

- 125 För fullständighetens skull ska det anges att de berörda flygplatsoperatörerna, det vill säga de som driver Cagliari-Elmas och Olbia, inte ägdes av den autonoma regionen, vilket Germanwings för övrigt inte har bestridit. Regionen kunde således inte i egenskap av aktieägare förvänta sig ekonomisk avkastning på mer eller mindre lång sikt från de medel som den hade ställt till flygplatsoperatörernas förfogande och principen om en privat aktör skulle även av detta skäl inte tillämpas.
- 126 Av det ovan anförda följer att eftersom transaktionerna mellan flygbolagen och flygplatsoperatörerna inte skulle prövas mot bakgrund av principen om en privat aktör, behövde inte kommissionen undersöka den konkreta tillämpningen av denna princip i Germanwings fall.
- 127 För det första var kommissionen således inte skyldig att analysera det omtvistade avtalets ytterligare avkastning. Germanwings påstående, som svar på en fråga från tribunalen, att det skulle styrkas att den omtvistade betalningen var lönsam, saknar därmed relevans. Sådan bevisning kan i vart fall inte anses utgöra en giltig analys av den ytterligare avkastningen. Det räcker att särskilt påpeka att Germanwings identifierar, som relevanta intäkter, samtliga flygplatsavgifter som bolaget betalade till SOGAER för perioden mellan åren 2011 och 2015. Bolaget inkluderar därmed flygplatsavgifter som omfattar nästan två år innan den reklamkampanj som berörs av de omtvistade avtalen påbörjades och uppskattar inte beloppen för de avgifter som följde av en ökning av antalet besökare vid flygplatsen Cagliari-Elmas efter kampanjen. Bolaget identifierar dessutom endast den omtvistade betalningen som relevant kostnad genom att bortse ifrån övriga kostnader som SOGAER har haft i samband med en sådan ökning av antalet besökare vid nämnda flygplats.
- 128 För övrigt räcker det att konstatera att Germanwings har gjort en felaktig tolkning av skäl 376 i det angripna beslutet, vilket inte rör villkoren för analysen av den ytterligare avkastningen. Detta skäl rör den separata frågan om huruvida de kostnader för marknadsföringstjänster som föreskrivs i de avtal som slutits mellan flygplatsoperatörerna och flygbolagen utgör kostnader som normalt sett borde ha burits av flygbolagen.
- 129 Vidare var inte kommissionen, i motsats till vad Germanwings har gjort gällande, skyldig att ex officio begära att flygplatsoperatörerna skulle inkomma med eventuellt i förväg utförda analyser av lönsamheten av betalningarna till flygbolagen, eftersom dessa analyser även omfattades av den konkreta tillämpningen av principen om en privat aktör på SOGAER:s nivå. Såsom kommissionen med rätta har påpekat inkom dessutom vissa berörda parter, däribland SOGAER, med yttranden om bland annat huruvida principen om en privat aktör kunde vara tillämplig, tillsammans med handlingar som dessa parter ansåg vara relevanta, medan Germanwings inte deltog i det administrativa förfarandet.
- 130 Under dessa omständigheter kan inte kommissionen klandras för att den inte har beaktat eventuella faktiska eller rättsliga omständigheter som kunde ha åberopats under det administrativa förfarandet men som inte åberopades, eftersom kommissionen inte har någon skyldighet att ex officio föreställa sig vilka omständigheter som skulle ha kunnat åberopas och pröva dessa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 september 2019, Achemos Grupé och Achema/kommissionen, T-417/16, ej publicerad, överklagad, EU:T:2019:597, punkt 60).
- 131 Germanwings argument, som anfördes vid förhandlingen, att den omständigheten att bolaget hade investerat 10 000 euro, utöver det belopp på 30 000 euro som SOGAER hade betalat, i den reklamkampanj som var föremål för det omtvistade avtalet, såsom angavs i punkt 24 ovan, syftade till att visa att SOGAER hade agerat som en privat aktör, saknar även relevans.
- 132 I den mån Germanwings har försökt stödja sig på den rättspraxis av vilken det framgår att om offentliga organ och privata aktörer har varit delaktiga, samtidigt och under liknande förhållande, i en viss transaktion går det att dra slutsatsen att transaktionen har genomförts under villkor som kan uppfylla principen om en privat aktör (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 december 2000, Alitalia/kommissionen, T-296/97, EU:T:2000:289, punkt 81 och där angiven

rättspraxis), ska detta argument dessutom underkännas. I förevarande fall kan nämligen inte SOGAER anses ha deltagit under liknande förhållanden i samma transaktion som Germanwings, eftersom SOGAER inte är ett flygbolag. SOGAER kunde således inte förvänta sig liknande vinster som Germanwings förväntade sig erhålla från sin finansiella delaktighet i kampanjen, nämligen vinsterna från en ökad försäljning av biljetter eller tjänster ombord på flygplanen på de berörda flyglinjerna.

- 133 Vad slutligen gäller Germanwings påstående att principen om en privat aktör skulle tillämpas på flygplatsoperatörerna, eftersom det i det angripna beslutet i sig, särskilt i skälen 382 och 385, angavs att den inte var tillämplig på den autonoma regionen, ska det konstateras att bolaget har gjort en felaktig tolkning av skälen. Det framgår nämligen endast av dessa skäl att vid bedömningen av om det förelåg statligt stöd på regionens nivå, var inte principen om en privat aktör tillämplig, eftersom regionen ville uppnå politiska mål snarare än sådan lönsamhet som en privat aktör kunde förvänta sig från transaktioner med flygbolag.
- 134 Av det ovan anförda följer att talan, såvitt avser den första grundens andra del, ska delvis avvisas och delvis ogillas. Därmed ska talan ogillas såvitt avser den första grunden i sin helhet.

***Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 107.1 FEUF, eftersom kommissionen inte visade att stödet till fördel för Germanwings snedvred eller hotade att snedvrida konkurrensen och påverkade handeln mellan medlemsstaterna***

- 135 Till stöd för den andra grunden, som avser att kommissionen inte hade visat att stödet till fördel för Germanwings snedvred eller hotade att snedvrida konkurrensen och påverkade handeln mellan medlemsstaterna, har bolaget, inom ramen för den första delgrunden, gjort gällande att kommissionen borde ha fastställt på vilket sätt den omtvistade betalningen, och inte den omtvistade stödordningen, snedvred eller hotat att snedvrida konkurrensen och påverkade handeln mellan medlemsstaterna. Inom ramen för den andra delgrunden, som åberopats i andra hand, har Germanwings hävdade att även om det antogs att kommissionen kunde nöja sig med att granska stödordningen, är det angripna beslutet otillräckligt motiverat vad gäller den omständigheten att stödordningen kunde snedvrida konkurrensen och påverka handeln.
- 136 Kommissionen har yrkat att talan, såvitt avser den andra grunden, ska delvis avvisas och delvis ogillas. I den mån Germanwings har hävdade att den omtvistade betalningen utgör ett individuellt stöd som tillfälligt har beviljats snarare än med tillämpning av en stödordning, ska särskilt den första delgrunden avvisas.

***Den första delgrunden: Prövningen av den omtvistade betalningen i stället för den omtvistade stödordningen***

- 137 Germanwings har hävdade att med hänsyn till att bland de sexton berörda flygbolagen hade bolaget erhållit den lägsta betalningen på 30 000 euro, kan det inte godtas att kommissionen likställde samtliga flygbolag och inte gjorde någon separat prövning av den omtvistade betalningen. Germanwings anser dessutom att kommissionen inte kunde nöja sig med att undersöka den omtvistade stödordningens inverkan på konkurrensen och på handeln mellan medlemsstaterna, eftersom förevarande tvist inte avser en stödordning.
- 138 Kommissionen har med stöd av den rättspraxis som följer av domen av den 9 juni 2011, Comitato Venezia vuole vivere m.fl./kommissionen (C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkt 63) gjort gällande att i fråga om en stödordning till förmån för flera branscher, såsom i förevarande fall, kan kommissionen begränsa sig till att undersöka det berörda stödets särdrag för att i skälen till sitt beslut bedöma om höga stödbelopp eller stödnivåer, egenskaperna hos de investeringar som ska erhålla stöd eller andra villkor som föreskrivs i stödordningen innebär en avsevärd fördel för

- stödmottagarna i förhållande till deras konkurrenter och om det huvudsakligen gynnar företag som deltar i handeln mellan medlemsstaterna. Kommissionen är inte skyldig att i ett beslut avseende en stödordning göra någon bedömning av stöd som beviljats i enskilda fall på grundval av denna ordning.
- 139 I den mån Germanwings har gjort gällande att den omtvistade betalningen utgör ett tillfälligt individuellt stöd snarare än ett individuellt stöd som beviljats med tillämpning av en stödordning, och därigenom bestridit att de omtvistade åtgärderna ska anses som en stödordning, anser kommissionen vidare att bolaget inte gav någon förklaring eller ännu mindre någon bevisning till stöd för sin ståndpunkt. Detta innebär att argumentet inte kan tas upp till sakprövning. I andra hand är argumentet ogrundat, eftersom flygplatsoperatörerna inte hade något utrymme för skönmässig bedömning och överförde endast ett individuellt stöd med tillämpning av den omtvistade stödordningen.
- 140 Det ska först påpekas att Germanwings har inom ramen för den första grunden gjort gällande att kommissionen borde ha prövat om det förelåg statligt stöd avseende SOGAER snarare än avseende den autonoma regionen. Detta argument har emellertid underkänts.
- 141 Eftersom Germanwings argument, som anfördes inom ramen för den andra grundens första del, bygger på argumentet, som framfördes inom ramen för den första grundens första del, att den omtvistade betalningen borde prövas separat med hänsyn till att SOGAER utgjorde den relevanta nivån för att bedöma om det förelåg statligt stöd, bygger därmed argumentet på ett felaktigt antagande och ska således underkännas. Germanwings hänvisning till skäl 48 i det angripna beslutet, vari det endast konstaterades att flygplatsoperatörerna var tvungna att ingå marknadsföringsavtal för att genomföra aktivitetsområde 2, påverkar inte denna slutsats.
- 142 I den mån Germanwings, såsom kommissionen har hävdats, hade för avsikt att bestrida att de omtvistade åtgärderna skulle anses som en stödordning, ska det dock även prövas om denna aspekt av bolagets argument kan tas upp till sakprövning och om den eventuellt är välgrundad.
- 143 Germanwings, som tillfrågades av tribunalen om huruvida argumentet kunde tas upp till sakprövning, anser sig ha förklarat sin ståndpunkt i denna fråga genom att inom ramen för den första grunden göra gällande att kommissionen borde ha prövat det omtvistade avtalet snarare än den omtvistade stödordningen, som inte är relevant för att bedöma om det förelåg statligt stöd. Denna ståndpunkt överensstämmer, enligt bolaget, för övrigt med skäl 48 i det angripna beslutet, som uttryckligen avser de marknadsföringsavtal som slutits mellan flygplatsoperatörerna och flygbolagen. Germanwings anser således att kommissionen, genom att göra gällande att ett rättegångshinder föreligger, försökte kasta om bevisbördan, eftersom det, med hänsyn till att SOGAER var ett offentligt företag, ankom på kommissionen att kontrollera om flygplatsoperatören hade agerat som en privat aktör i en marknadsekonomi.
- 144 Vidare har Germanwings, med stöd av punkt 87 i domen av den 14 februari 2019, Belgien och Magnetrol International/kommissionen (T-131/16 och T-263/16, överklagad, EU:T:2019:91), tillagt att kvalificeringen som stödordning bland annat är beroende av villkoret att de relevanta myndigheterna inte har något utrymme för skönmässig bedömning vad gäller fastställandet av de huvudsakliga aspekterna av det aktuella stödet och huruvida stödet ska beviljas, vilket inte är fallet i förevarande mål, eftersom det inte någonstans i det angripna beslutet tas hänsyn till att flygplatsoperatörerna inte hade något utrymme för skönmässig bedömning vid genomförandet av den omtvistade stödordningen.
- 145 Tribunalen påpekar att det av artikel 21 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol, vilken är tillämplig på förfaranden i tribunalen enligt artikel 53 första stycket i samma stadga, samt av artikel 76 d i rättegångsreglerna, framgår att varje ansökan ska innehålla uppgifter om saken, de grunder och argument som åberopas samt en kortfattad framställning av dessa grunder. Denna presentation ska vara tillräckligt klar och precis för att svaren ska kunna förbereda sitt försvar och tribunalen ska kunna utföra sin prövning. Det framgår av fast rättspraxis att i syfte att säkerställa



rättssäkerheten och en god rättskipning kan en talan endast tas upp till prövning om de väsentliga, faktiska och rättsliga, omständigheter som talan grundas på, åtminstone kort men på ett konsekvent och begripligt sätt, framgår av innehållet i själva ansökan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 april 2012, *Evropaïki Dynamiki/kommissionen*, T-49/09, ej publicerad, EU:T:2012:186, punkt 90, och dom av den 16 oktober 2013, *TF1/kommissionen*, T-275/11, ej publicerad, EU:T:2013:535, punkt 95).

- 146 Det framgår i förevarande fall av de argument som det redogjorts för i punkt 137 ovan att Germanwings väsentligen begränsade sig till att hävda att det inte kunde godtas att kommissionen likställer samtliga flygbolag och att förevarande tvist inte avser en stödordning. Germanwings har även tagit upp den omtvistade stödordningen inom ramen för den tredje grunden, men endast för att hävda att "tvisten inte avser ordningen till stöd för flygbolag utan den konkreta återbetalningsskyldighet" som åläggs i det angripna beslutet. Germanwings har inte förklarat hur kommissionen felaktigt ansåg i skäl 349 i det angripna beslutet att de omtvistade åtgärderna utgjorde en stödordning i den mening som avses i artikel 1 d i förordning 2015/1589, eftersom bolaget varken har tagit upp skälet eller förevarande bestämmelse.
- 147 Det är visserligen inte uteslutet att vissa av de argument som anförts till stöd för den första grundens första del kan vara relevanta inom ramen för ett argument som syftar till att bestrida att de omtvistade åtgärderna ska anses som en stödordning. Det räcker dock inte för att anse att Germanwings har ifrågasatt denna kvalificering. En sådan kvalificering av en stödordning skiljer sig nämligen från bedömningen av huruvida det föreligger statligt stöd. Den sistnämnda bedömningen består således i att pröva, i ett enskilt fall, om de fyra kumulativa kriterier som avses i artikel 107.1 FEUF är uppfyllda. Att kvalificera en stödordning syftar däremot till att göra det möjligt för kommissionen att, inom ramen för ett och samma administrativa förfarande, göra denna granskning tillsammans med flera individuella stöd för att effektivisera förfarandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 oktober 1994, *Italien/kommissionen*, C-47/91, EU:C:1994:358, punkt 21).
- 148 Eftersom Germanwings inte har styrkt sina argument som syftar till att bestrida att de omtvistade åtgärderna kunde anses som statligt stöd tvingar bolaget emellertid kommissionen och tribunalen att göra antaganden om de resonemang och de precisa såväl juridiska som faktiska överväganden som skulle kunna underbygga dessa ifrågasättanden. Syftet med artikel 76 i rättegångsreglerna är emellertid just att förhindra en sådan situation, vilken ger upphov till ett oklart rättsläge och är oförenlig med en god rättskipning (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 19 maj 2008, *TF1/kommissionen*, T-144/04, EU:T:2008:155, punkt 57).
- 149 Av detta följer, i motsats till vad Germanwings har hävdad, att det krav som bolaget stödjer sitt argument på inte innebär att bevisbördan kastas om. Eftersom kommissionen, i det angripna beslutet, ansåg att lag nr 10/2010 och dess genomföranderättsakter utgjorde en stödordning, ankom det på Germanwings att framföra argument i det avseendet om bolaget önskade bestrida kvalificeringen.
- 150 Ovanstående bedömning påverkas inte av Germanwings argument om punkt 87 i domen av den 14 februari 2019, *Belgien och Magnetrol International/kommissionen* (T-131/16 och T-263/16, överklagad, EU:T:2019:91), eftersom bolaget inte kunde, i samband med ett svar på en fråga från tribunalen, kompensera att det saknas en tillräckligt klar och precis presentation i själva ansökan med en grund varigenom det bestrids att de omtvistade åtgärderna ska anses som en stödordning. Artikel 76 d i rättegångsreglerna skulle i så fall bli helt betydelselös (se, för ett liknande resonemang, analogt beslut av den 19 maj 2008, *TF1/kommissionen*, T-144/04, EU:T:2008:155, punkt 30).
- 151 Detta argument är under alla omständigheter felaktigt. Flygplatsoperatörerna utgjorde nämligen inte de "nationella myndigheter" som avses i det krav som följer av punkt 87 i domen av den 14 februari 2019, *Belgien och Magnetrol International/kommissionen* (T-131/16 och T-263/16, överklagad, EU:T:2019:91), att de nationella myndigheterna, när de tillämpar en stödordning, inte får ha ett utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller fastställandet av de huvudsakliga aspekterna av det

aktuella stödet och huruvida stödet ska beviljas, eftersom en sådan roll ankom på den autonoma regionens styrelse enligt lag 10/2010 och dess tillämpningsföreskrifter. I motsats till vad bolaget har hävdad framgår det dessutom av det angripna beslutet, bland annat i skälen 360, 387 och 402, att kommissionen ansåg att flygplatsoperatörerna inte hade något utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom de hade en roll som mellanhand vid genomförandet av den omtvistade stödordningen.

- 152 Mot bakgrund av det ovan anförda ska det slås fast att talan, såvitt avser den andra grundens första del, ska delvis avvisas och delvis ogillas.

*Den andra grundens andra del: Otillräcklig motivering om den omtvistade stödordningens inverkan på konkurrensen och på handeln mellan medlemsstaterna*

- 153 Germanwings har hävdad att även om det antogs att kommissionen kunde nöja sig med att granska den omtvistade stödordningen, är det angripna beslutet otillräckligt motiverat vad gäller att den kunde snedvrída eller påverka handeln mellan medlemsstaterna. I synnerhet nöjde sig kommissionen i skälen 390–392 i det angripna beslutet i huvudsak med ett cirkelresonemang som bestod av påståenden om avregleringen av luftfartssektorn, utan att förklara på vilket sätt bolaget åtnjöt en avsevärd fördel, vilket dock krävs enligt den rättspraxis som följer av domen av den 14 oktober 1987, Tyskland/kommissionen (248/84, EU:C:1987:437, punkt 18).
- 154 Kommissionen anser att skälen 390–392 i det angripna beslutet, vilkas konstateranden Germanwings inte har bestridit, är tillräckligt underbyggda mot bakgrund av relevant rättspraxis, inbegripet domen av den 14 oktober 1987, Tyskland/kommissionen (248/84, EU:C:1987:437).
- 155 För att en nationell åtgärd ska betraktas som statligt stöd, behöver det inte styrkas att det aktuella stödet faktiskt påverkar handeln mellan medlemsstaterna och snedvrider konkurrensen, utan endast att det kan ha en sådan inverkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 december 2005, Italien/kommissionen, C-66/02, EU:C:2005:768, punkt 111, och dom av den 9 juni 2011, Comitato Venezia vuole vivere m.fl./kommissionen, C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkt 134).
- 156 Om ett stöd som beviljats av en medlemsstat stärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företags ställning i handeln inom unionen, ska stödet särskilt anses påverka handeln (se dom av den 9 oktober 2014, Ministerio de Defensa och Navantia, C-522/13, EU:C:2014:2262, punkterna 51 och 52 och där angiven rättspraxis).
- 157 I fråga om en stödordning till förmån för flera branscher, såsom i förevarande fall, kan kommissionen vidare begränsa sig till att undersöka det berörda stödets särdrag för att i skälen till sitt beslut bedöma om höga stödbelopp eller stödnivåer, egenskaperna hos de investeringar som ska erhålla stöd eller andra villkor som föreskrivs i stödordningen innebär en avsevärd fördel för stödmottagarna i förhållande till deras konkurrenter och om det huvudsakligen gynnar företag som deltar i handeln mellan medlemsstaterna. Kommissionen är inte skyldig att i ett beslut avseende en stödordning göra någon bedömning av stöd som beviljats i enskilda fall på grundval av denna ordning. Det är först vid återkrav av stödet som det är nödvändigt att kontrollera varje berört företags individuella situation (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 oktober 1987, Tyskland/kommissionen, 248/84, EU:C:1987:437, punkt 18, och dom av den 9 juni 2011, Comitato Venezia vuole vivere m.fl./kommissionen, C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkt 63).
- 158 I förevarande fall förklarande kommissionen i skälen 390–392, att de flygbolag som mottagit betalningar från flygplatsoperatörer enligt den omtvistade stödordningen var verksamma inom en sektor som kännetecknades av intensiv konkurrens mellan aktörer från olika medlemsstater och deltog

således i handeln inom unionen. De ska dessutom noteras, såsom för övrigt framgår av det angripna beslutet och av bland annat tabell 15 i skäl 427, att de belopp som betalades ut till förmån för flygbolagen kunde vara höga.

- 159 Mot bakgrund av de principer som erinrats om i punkterna 155–157 ovan, var skälen 390–392 i det angripna beslutet, i motsats till vad Germanwings har hävdad, tillräckliga mot bakgrund av den motiveringsskyldighet som åligger kommissionen och kommissionen behövde inte förklara ytterligare hur Germanwings specifikt drog en avsevärd fördel av den omtvistade stödordningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 mars 2002, Italien/kommissionen, C-310/99, EU:C:2002:143, punkterna 88 och 89, och dom av den 9 juni 2011, Comitato Venezia vuole vivere m.fl./kommissionen, C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkterna 114 och 121).
- 160 Talan kan därmed inte vinna bifall såvitt avser den andra grundens andra del och talan ska således ogillas beträffande hela den andra grunden.

***Den tredje grunden: Kommissionen gjorde fel då den inte prövade om den omtvistade betalningen utgjorde ett stöd av mindre betydelse***

- 161 Inom ramen för den tredje grunden som består av två delar har Germanwings gjort gällande att kommissionen gjorde fel när den dels inte ex officio pröva om den omtvistade betalningen utgjorde stöd av mindre betydelse, dels inte ansåg att 2006 års förordning om stöd av mindre betydelse inte var tillämplig på betalningen.
- 162 Kommissionen har yrkat talan inte ska bifallas såvitt avser den tredje grunden, eftersom den är utan verkan och i vart fall grundad.

***Den tredje grundens första del: Prövning ex officio av om den omtvistade betalningen var av mindre betydelse***

- 163 Germanwings har hävdad att kommissionen, inom ramen för sin bedömning av om det förelåg statligt stöd, gjorde fel när den inte prövade om den omtvistade betalningen var av mindre betydelse, eftersom en sådan prövning är nära knuten till prövningen av kriteriet om påverkan på handeln mellan medlemsstaterna och utgör följaktligen en rättsfråga som kommissionen alltid ska pröva på eget initiativ.
- 164 Enligt Germanwings påverkas inte förevarande slutsats av den rättspraxis som följer av domen av den 9 juni 2011, Comitato Venezia vuole vivere m.fl./kommissionen (C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368), som kommissionen har åberopat för att hävdad att det inom ramen för en stödordning ankommer på de nationella myndigheterna att pröva huruvida åtgärder eventuellt är av mindre betydelse. I detta andra mål prövade nämligen kommissionen, i motsats till i förevarande fall, uttryckligen frågan om stöd av mindre betydelse i skäl 110 i beslut 2000/394/EG av den 25 november 1999 om stöd till företagen i Venedig och Chioggia enligt lag nr 30/1997 och lag nr 206/1995 avseende slopade eller minskade sociala avgifter (EGT L 150, 2000, s. 50). Beslutet bestreds i nämnda dom. I motsats till det angripna beslutet, som endast avser stöd som är oförenligt med den inre marknaden, innehåller vidare beslut 2000/394 en ”blandad” artikeldel där det föreskrevs att visst stöd som var oförenligt med den inre marknaden skulle återkrävas samtidigt som det slogs fast att andra stöd var förenliga med den inre marknaden, vilket innebär att genomförandet av beslutet nödvändigtvis krävde att de nationella myndigheterna gjorde en självständig bedömning. I förevarande fall identifieras slutligen Germanwings vid namn som mottagare av ett stöd i artikel 1.2 i artikeldelen och i artikel 2.1 i artikeldelen krävs att det ska återbetalas, vilket hindrar de nationella myndigheterna från att göra en självständig prövning, medan i beslut 2000/394 angavs inte namnen på mottagarna av det stöd som skulle återbetalas.

- 165 Germanwings anser vidare att kommissionen även felaktigt har gjort gällande att den inte var skyldig att ex officio undersöka om det förelåg stöd av mindre betydelse, eftersom Germanwings inte ombad kommissionen att göra det under det administrativa förfarandet. Domen av den 22 januari 2013, *Salzgitter/kommissionen* (T-308/00 RENV, EU:T:2013:30, punkt 121), som kommissionen har åberopat, saknar relevans, eftersom det avsnitt i domen som kommissionen stödjer sig på avser kriteriet om en åtgärds selektivitet och inte, som i förevarande fall, kriteriet om påverkan på handeln. Under det administrativa förfarande som föregick det beslut som bestreds i nämnda dom, hade Förbundsrepubliken Tyskland underlåtit att under det administrativa förfarandet hävda att en del av de omtvistade fördelar som sökanden i det aktuella målet hade erhållit inte var selektiva på grund av att den skatteordning som kommissionen skulle pröva förekom parallellt med en annan ordning. Denna underlåtenhet avser emellertid relevanta sakomständigheter och utgör således en fråga om faktiska omständigheter, medan den underlåtenhet som Germanwings påstår ha förekommit i förevarande fall avsåg att den omtvistade betalningen var av mindre betydelse och således en rättsfråga som kommissionen borde ha prövat ex officio.
- 166 Kommissionen har yrkat att talan inte ska bifallas såvitt avser den tredje grundens första del.
- 167 I fråga om stödordningar till förmån för flera branscher ska det erinras om att kommissionen kan begränsa sig till att undersöka det berörda stödets särdrag och är inte skyldig att göra någon bedömning av stöd som beviljats i enskilda fall på grundval av denna ordning. Det är först vid återkrav av stödet som det är nödvändigt att på nationell nivå kontrollera varje berört företags individuella situation (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juni 2011, *Comitato Venezia vuole vivere m.fl./kommissionen*, C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkt 63).
- 168 Härav följer, i motsats till vad Germanwings har hävdad, att kommissionen inte behövde pröva om den omtvistade betalningen var av mindre betydelse, eftersom den prövningen ankom på de italienska myndigheterna i samband med att stödet återkrävs.
- 169 Detta konstaterande påverkas inte av de tre argument som Germanwings har anfört i syfte att begränsa omfattningen av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 167 ovan, genom att försöka skilja det angripna beslutet från beslut 2000/394, som angreps inom ramen för den talan som ledde till förevarande rättspraxis.
- 170 Vad för det första gäller den omständigheten att beslut 2000/394, i motsats till förevarande fall, uttryckligen i skäl 110 avser reglerna om stöd av mindre betydelse, räcker det att konstatera att kommissionen i skäl 110 inte gjorde någon konkret prövning av huruvida de aktuella åtgärderna var av mindre betydelse i nämnda beslut, utan begränsade sig till att, såsom kommissionen med rätta har påpekat, göra en allmän hänvisning till bestämmelserna om stöd av mindre betydelse. Att det inte finns något liknande skäl i det angripna beslutet kan därmed inte motivera att förevarande mål skiljer sig från de relevanta omständigheterna i det mål som avgjordes genom domen av den 9 juni 2011, *Comitato Venezia vuole vivere m.fl./kommissionen* (C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368). Denna slutsats gäller i än högre grad eftersom förordningarna om stöd av mindre betydelse är, såsom kommissionen har påpekat, direkt tillämpliga i alla medlemsstater enligt artikel 288 FEUF.
- 171 Dessutom har domstolen redan underkänt tribunalens resonemang som liknar det som Germanwings har anfört. I domen av den 28 november 2008, *Hotel Cipriani m.fl./kommissionen* (T-254/00, T-270/00 och T-277/00, EU:T:2008:537, punkterna 100–111 och 251–252), slog tribunalen nämligen fast att om det inte ankom på de nationella myndigheterna att, vid genomförandet av det beslut som var aktuellt i målet, i varje enskilt fall kontrollera om villkoren för tillämpning av artikel 107.1 FEUF var uppfyllda, ankom det inte på dessa myndigheter att återkräva individuellt stöd av mindre betydelse, eftersom beslut 2000/394 skulle, mot bakgrund av skäl 110, tolkas så att de åtgärder som uppfyller regeln om stöd av mindre betydelse inte skulle anses som stöd. I domen av den 9 juni 2011, *Comitato Venezia vuole vivere m.fl./kommissionen* (C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P,

EU:C:2011:368), som prövades efter överklagande av domen av den 28 november 2008, Hotel Cipriani m.fl./kommissionen (T-254/00, T-270/00 och T-277/00, EU:T:2008:537), slog domstolen dock fast att i den mån tribunalen, för att kunna dra denna slutsats, hade baserat sig på en felaktig tolkning av beslutets räckvidd, enligt vilken det inte var nödvändigt att de nationella myndigheterna i varje enskilt fall kontrollerade om den beviljade fördelen, för mottagaren, innebar en snedvridning av konkurrensen och om den kunde påverka handeln inom unionen, innebar det ett åsidosättande av domstolens tidigare praxis enligt vilken kommissionen, när den uttalar sig allmänt och abstrakt om en stödordning som den förklarar vara oförenlig med den inre marknaden och förordnar att de belopp som utbetalats enligt denna ordning ska återkrävas, ska respektera att det ankommer på den ifrågavarande medlemsstaten att kontrollera den individuella situationen för varje företag som berörs av återkravet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juni 2011, Comitato Venezia vuole vivere m.fl./kommissionen, C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkterna 61–64 och 114–117).

- 172 Vad vidare gäller det argument som avser att artikeldelen i beslut 2000/394 är ”blandad”, räcker det att ange att mot bakgrund av övervägandena i punkt 171 ovan grundande sig inte domstolen, när den angav att det var nödvändigt att de nationella myndigheterna skulle göra en individuell prövning, på förevarande omständighet, utan erinrade om den rättspraxis som avser de nationella myndigheternas skyldigheter vid genomförandet av ett beslut från kommissionen om en stödordning.
- 173 Dessutom är det visserligen riktigt att det inte i artikeldelen i beslut 2000/394 identifierades vid namn vilka som var mottagare av det stöd som var oförenligt med den inre marknaden i motsats till artikel 1.2 i artikeldelen i det angripna beslutet som i sin tur fastställer Germanwings vid namn. Denna omständighet saknar dock relevans, eftersom det nödvändigtvis ankommer på de italienska myndigheterna att pröva Germanwings individuella situation, eftersom kommissionen endast gör en analys av den omtvistade stödordningens särdrag. Under alla omständigheter framgår det vid en läsning av artikeldelen i det angripna beslutet, utöver artikel 1.2, att kommissionen förväntar sig att de italienska myndigheterna ska göra en individuell prövning av stödmottagarnas situation, eftersom kommissionen i artikel 4 i artikeldelen anmodar Republiken Italien att särskilt lämna in den exakta förteckningen över stödmottagarna, det totala belopp som ska återkrävas från varje stödmottagare och en detaljerad beskrivning av de åtgärder som redan har vidtagits eller som planeras för att uppfylla kraven i det angripna beslutet.
- 174 Det framgår att de italienska myndigheterna delgav Germanwings ett beslut om återkrav. Germanwings tillfrågades i detta avseende vid förhandlingen och bolaget svarade att den inte hade väckt någon nationell talan mot beslutet, i motsats till vad bolaget dock hade uppgett till kommissionen i samband med deras skriftväxling efter det att det angripna beslutet hade antagits. Med hänsyn till ovannämnda rättspraxis avseende kommissionens och de nationella myndigheternas respektive roller, kan Germanwings emellertid inte använda sig av förevarande talan för att avhjälpa att den brustit i sin omsorg att väcka en sådan nationell talan.
- 175 I övrigt underkänner tribunalen Germanwings argument som syftar till att bestrida relevansen av det mål som avgjordes genom domen av den 22 januari 2013, Salzgitter/kommissionen (T-308/00 RENV, EU:T:2013:30). Eftersom det ankommer på de nationella myndigheterna och inte på kommissionen att pröva den individuella situationen för mottagarna av en stödordning, är frågan huruvida kommissionen enbart borde ha undersökt om den omtvistade betalningen utgjorde stöd av mindre betydelse, utan att ha blivit ombedd av Germanwings, verkningslös.
- 176 Mot denna bakgrund kan talan inte vinna bifall såvitt avser den tredje grundens första del.

*Den tredje grundens andra del: Prövning ex officio av om förordningarna om stöd av mindre betydelse var tillämpliga*

- 177 Germanwings har gjort gällande att den omtvistade betalningen är av mindre betydelse och har hävdad att betalningen uppfyller villkoren i 2006 års förordning om stöd av mindre betydelse.
- 178 Vad för det första gäller tillämpningsområdet för 2006 års förordning om stöd av mindre betydelse anser särskilt Germanwings att denna förordning är materiellt (*ratione materiae*) och tidsmässigt (*ratione temporis*) tillämplig i förevarande fall, snarare än 2013 års förordning om stöd av mindre betydelse och att kommissionen har låtit förstå det i e-postmeddelandet av den 18 augusti 2017.
- 179 Vad vidare gäller de villkor som ska vara uppfyllda för att ett stöd ska anses vara av mindre betydelse, anser Germanwings att stödtaket på 200 000 euro under en period om tre beskattningsår, som fastställs i artikel 2.2 i 2006 års förordning om stöd av mindre betydelse, inte hade överskridits i förevarande fall med hänsyn till den omtvistade betalningens belopp på 30 000 euro. Detta konstaterande gäller i än högre grad när det gäller beloppet för finansieringskostnaderna, vilket utgör det relevanta beloppet, såsom Germanwings har gjort gällande inom ramen för den andra grunden. Kommissionen har dessutom felaktigt påstått att det är osannolikt att taket på 200 000 euro inte hade överskridits på grund av det stora antal stöd som Lufthansakoncernen, som Germanwings tillhör, hade erhållit. I synnerhet kan inte de stöd som beviljats andra enheter i Lufthansakoncernen beaktas, eftersom det ”funktionella begreppet företag”, som kommissionen stödde sig på, inte är tillämpligt, eftersom det inte finns med i 2006 års förordning om stöd av mindre betydelse.
- 180 Vad gäller villkoret i artikel 2.4 i 2006 års förordning om stöd av mindre betydelse, enligt vilket det ska vara möjligt att i förväg beräkna den exakta bruttobidragsekivalenten för ett stöd, vilket kommissionen angav i sitt e-postmeddelande av den 18 augusti 2017, har bolaget bestridit det är tillämpligt på den omtvistade betalningen.
- 181 Germanwings har under alla omständigheter bestridit att det ankommer på bolaget att visa att villkoren i 2006 års förordning om stöd av mindre betydelse är uppfyllda i förevarande fall. I förordning föreskrivs att bevisbördan åvilar stödmottagarna i förhållande till de nationella myndigheterna, men det föreskrivs inte någon sådan bevisbörda i förhållande till kommissionen.
- 182 Kommissionen har yrkat att den andra delgrunden ska underkännas, eftersom den är verkningslös. Även om det antas att den omtvistade betalningen kan vara av mindre betydelse, ankommer det nämligen på de italienska myndigheterna att göra ett sådant konstaterande. Den andra delgrunden är under alla omständigheter ogrundad, eftersom Germanwings inte har styrkt att alla villkor i 2006 års förordning om stöd om mindre betydelse var uppfyllda i förevarande fall.
- 183 Det räcker att ange att de argument som angavs till stöd för den tredje grundens andra del är verkningslösa. Såsom framgår av prövningen av den tredje grundens första del ankom det nämligen inte på kommissionen att pröva om den omtvistade betalningen eventuellt var av mindre betydelse. Under dessa omständigheter kan dessa argument, vilka dessutom huvudsakligen riktar sig mot kommissionens formulering i samband med utväxlingen av e-postmeddelanden efter det att det angripna beslutet hade antagits, inte påverka beslutets lagenlighet.
- 184 Germanwings har dessutom vid förhandlingen gjort gällande att den omtvistade betalningen, som gjordes den 19 april 2013, inte hade finansierats med medel från den autonoma regionen, eftersom, såsom framgår av skäl 89 b i det angripna i det angripna beslutet, regionens årliga bidrag till SOGAER och GEASAR för år 2013 visserligen hade godkänts av regionen, men bidragen hade aldrig betalats ut till dem.

- 185 Det framgår av tabell 15 i skäl 427 i det angripna beslutet samt av tabeller över de åtgärder som SOGAER vidtog under perioden 2010–2013, vilka angavs i skäl 113 i det angripna beslutet och som kommissionen ingav som svar på en skriftlig fråga från tribunalen, att det omtvistade avtalet ska anses omfattas av år 2012. Den omtvistade betalningen, som gjordes under våren 2013, omfattades därmed av det regionala bidraget för år 2012, vilket betalades till SOGAER. I den mån Germanwings vill bestrida detta konstaterande omfattas denna fråga under alla omständigheter av de italienska myndigheternas prövning av bolagets individuella situation.
- 186 Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan talan inte bifallas såvitt avser den tredje grunden och därmed ska talan ogillas i sin helhet.

### **Rättegångskostnader**

- 187 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Germanwings har tappat målet och ska därför förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i enlighet med kommissionens yrkande.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (första avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

- 1) Talan ogillas.**
- 2) Germanwings GmbH ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Papasavvas

Svenningsen

Valančius

Csehi

Nihoul

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 maj 2020.

Underskrifter

## Innehållsförteckning

Bakgrund till tvisten .....	1
De omtvistade åtgärderna .....	1
De bestämmelser som antagits av den autonoma regionen .....	2
– Artikel 3 i lag nr 10/2010 .....	2
– Rättsakterna för genomförande av lag 10/2010 .....	3
Det omtvistade avtalet .....	4
Det angripna beslutet .....	5
Händelseutvecklingen efter det angripna beslutet .....	8
Förfarandet och parternas yrkanden .....	8
Rättslig bedömning .....	9
Den första grunden: Åsidosättande av artikel 107.1 FEUF, eftersom kommissionen inte visade att det förelåg ett stöd i och med att kommissionen inte hade prövat om SOGAER hade agerat som en privat aktör i en marknadsekonomi .....	9
Den första grundens första del: Relevant nivå för att pröva om det föreligger statligt stöd .....	10
– Huruvida den första grundens första del kan tas upp till sakprövning .....	11
– Prövning av den första grundens första del .....	11
Den första grundens andra del: Huruvida principen om en privat aktör borde ha tillämpats på SOGAER .....	19
– Huruvida argumentet om finansieringskostnader kan tas upp till sakprövning .....	20
– Huruvida den första grundens andra del är välgrundad .....	21
Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 107.1 FEUF, eftersom kommissionen inte visade att stödet till fördel för Germanwings snedvred eller hotade att snedvrیدا konkurrensen och påverkade handeln mellan medlemsstaterna .....	23
Den första delgrunden: Prövningen av den omtvistade betalningen i stället för den omtvistade stödordningen .....	23
Den andra grundens andra del: Otillräcklig motivering om den omtvistade stödordningens inverkan på konkurrensen och på handeln mellan medlemsstaterna .....	26
Den tredje grunden: Kommissionen gjorde fel då den inte prövade om den omtvistade betalningen utgjorde ett stöd av mindre betydelse .....	27



Den tredje grundens första del: Prövning ex officio av om den omtvistade betalningen var av mindre betydelse .....	27
Den tredje grundens andra del: Prövning ex officio av om förordningarna om stöd av mindre betydelse var tillämpliga .....	30
Rättegångskostnader .....	31