



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (tionde avdelningen i utökad sammansättning)

den 19 maj 2021 *

”Statligt stöd – Nederländerna – Statlig kreditgaranti och ett statligt förlagslån till KLM i samband med covid-19-pandemin – Tillfällig ram för statliga stödåtgärder – Beslut att inte göra invändningar – Beslut i vilket stödet förklaras förenligt med den inre marknaden – Stöd som tidigare beviljats ett annat företag i samma koncern – Motiveringsskyldighet – Beslutets verkningar ska bestå”

I mål T-643/20,

Ryanair DAC, Swords (Irland), företrätt av advokaterna F.-C. Laprévote, V. Blanc, E. Vahida, S. Rating och I.-G. Metaxas-Maranghidis,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företräd av L. Flynn, S. Noë och C. Georgieva, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Frankrike, företräd av E. de Moustier och P. Dodeller, båda i egenskap av ombud,

och

Konungariket Nederländerna, företrätt av J. Langer, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten I. Rooms,

och av

Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, Amstelveen (Nederländerna), företrätt av advokaterna K. Schillemans, H. Vanderveen och P. Huizing,

intervenienter,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2020) 4871 final av den 13 juli 2020 om statligt stöd SA.57116 (2020/N) – Nederländerna – Covid-19: Statlig kreditgaranti och statligt lån till KLM

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

TRIBUNALEN (tionde avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordförande A. Kornezov (referent) samt domarna E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse och M. Stancu,

justitiesekreterare: handläggaren I. Pollalis,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 25 februari 2021,

följande

Dom

Bakgrund

- 1 Den 26 juni 2020 gjorde Konungariket Nederländerna en anmälan till Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 108.3 FEUF. Anmälan avsåg ett statligt stöd till förmån för Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (nedan kallat KLM), vilket bestod i en statlig garanti för ett lån som KLM skulle beviljas av ett bankkonsortium samt ett statligt lån (nedan kallat den aktuella stödåtgärden). Den totala budgeten för stödet uppgick till 3,4 miljarder euro. Syftet med den aktuella stödåtgärden var att tillfälligt förse KLM med de likvida medel som företaget behövde för att hantera de negativa konsekvenserna av covid-19-pandemin. Konungariket Nederländerna ansåg att KLM:s konkurs skulle ha förvärrat den allvarliga störningen i landets ekonomi som orsakats av pandemin, med hänsyn till KLM:s betydelse för landets ekonomi och för dess flygförbindelser.
- 2 KLM ingår i koncernen Air France-KLM. I toppen av koncernen finns holdingbolaget Air France-KLM (nedan kallat holdingbolaget Air France-KLM), i vilket franska respektive nederländska staten är de största aktieägarna med 14,3 respektive 14 procent av aktierna. Företagen Air France och KLM är två dotterbolag till holdingbolaget Air France-KLM.
- 3 Den 4 maj 2020 förklarade kommissionen i beslut C(2020)2983 final om statligt stöd SA.57082 (2020/N) – Frankrike – covid-19: Tillfällig ram, [artikel 107.3 b FEUF] – Garanti och aktieägarlån till Air France (nedan kallat Air France-beslutet) att en individuell stödåtgärd som Republiken Frankrike beviljat Air France var förenlig med den inre marknaden. Stödåtgärden hade formen av en statlig garanti och ett aktieägarlån. Stödåtgärdens sammanlagda belopp var 7 miljarder euro. Stödåtgärden syftade till att finansiera Air Frances omedelbara likviditetsbehov.
- 4 Den 13 juli 2020 antog kommissionen beslut C(2020) 4871 final om statligt stöd SA.57116 (2020/N) – Nederländerna – Covid-19: Statlig kreditgaranti och statligt lån till KLM (EUT C 355, 2020, s. 1) (nedan kallat det angripna beslutet). I det beslutet fann kommissionen att den aktuella stödåtgärden utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, men att detta stöd var förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 b FEUF. Kommissionen bedömde stödåtgärden mot bakgrund av dess meddelande av den 19 mars 2020, med titeln ”Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19” (EUT C 91 I, 2020, s. 1), ändrat den 3 april 2020 (EUT C 112 I, 2020, s. 1), den 13 maj 2020 (EUT C 164, 2020, s. 3) och den 29 juni 2020 (EUT C 218, 2020, s. 3) (nedan kallad den tillfälliga ramen).

Förfarandet och parternas yrkande

- 5 Ryanair DAC väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 23 oktober 2020.

- 6 Genom handling som inkom till tribunalens kansli samma dag ansökte sökanden i enlighet med artiklarna 151 och 152 i tribunalens rättegångsregler om att målet skulle handläggas skyndsamt. Genom beslut av den 16 november 2020 biföll tribunalen (tionde avdelningen) ansökan om skyndsamt handläggning.
- 7 Kommissionen inkom med sitt svaromål till tribunalens kansli den 7 december 2020.
- 8 Den 18 december 2020 framställde sökanden, i enlighet med artikel 106.2 i rättegångsreglerna, en motiverad begäran om muntlig förhandling.
- 9 På förslag av tionde avdelningen beslutade tribunalen enligt artikel 28 i rättegångsreglerna att hänskjuta målet till en avdelning i utökad sammansättning.
- 10 Genom handlingar som inkom till tribunalens kansli den 14 december 2020 samt den 6 respektive den 15 januari 2021 ansökte Konungariket Nederländerna, Republiken Frankrike och KLM om att få intervensera i målet till stöd för kommissionens yrkanden.
- 11 Ordföranden på tribunalens tionde avdelning biföll Konungariket Nederländernas och Republiken Frankrikes interventionsansökningar genom beslut av den 12 respektive den 19 januari 2021.
- 12 Ordföranden på tribunalens tionde avdelning biföll genom beslut av den 27 januari 2021 KLM:s interventionsansökan.
- 13 Genom åtgärder för processledning som delgavs den 14, den 19 respektive den 28 januari 2021 tilläts Konungariket Nederländerna, Republiken Frankrike och KLM enligt artikel 154.3 i rättegångsreglerna att inkomma med en interventionsinlaga. Den 22 januari 2021 respektive den 3 februari 2021 ingav Konungariket Nederländerna och Republiken Frankrike sina interventionsinlagor till tribunalens kansli. KLM har inte inkommit med någon interventionsinlaga.
- 14 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 25 februari 2021. Vid förhandling framställde sökanden ett yrkande om att tribunalen skulle vidta en processledningsåtgärd i form av ett föreläggande till kommissionen att förete de avtal som nämns i Air France-beslutet respektive det angripna beslutet, och på grundval av vilka stödåtgärderna i respektive beslut hade godkänts. Den muntliga delen av förfarandet avslutades genom beslut av den 26 februari 2021.
- 15 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
 - ogiltigförklara det angripna beslutet, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 16 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska
 - ogilla talan, och
 - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.
- 17 Republiken Frankrike har yrkat att tribunalen ska avvisa talan i den del den syftar till att ifrågasätta att det angripna beslutet är välgrundat och ogilla talan i övrigt. I andra hand har Republiken Frankrike yrkat att tribunalen ska ogilla talan i dess helhet.
- 18 Konungariket Nederländerna och KLM har i likhet med kommissionen yrkat att tribunalen ska ogilla talan.

Rättslig bedömning

- 19 Sökanden har åberopat fem grunder till stöd för sin talan. Den första grunden avser att kommissionen felaktigt har undantagit det stöd som Republiken Frankrike beviljat Air France från det angripna beslutets tillämpningsområde. Den andra grunden avser åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen, principen om frihet att tillhandahålla tjänster och principen om etableringsfrihet. Den tredje grunden avser en felaktig tillämpning av artikel 107.3 b FEUF. Den fjärde grunden avser att kommissionen borde ha inlett det formella granskningsförfarandet. Den femte grunden avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten i den mening som avses i artikel 296 FEUF.

Upptagande till prövning

- 20 Sökanden har i punkterna 39–45 i ansökan gjort gällande att denne har talerätt i egenskap av berörd part, i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF, och som berörd part i den mening som avses i artikel 1 h i rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 FEUF (EUT L 248, 2015, s. 9, och rättelse i EUT L 84, 2020, s. 24). Detta innebär att sökanden har rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet, vilket antagits utan att något formellt granskningsförfarande inletts, för att ta tillvara sina processuella rättigheter.
- 21 Sökanden är konkurrent till KLM och dess intressen påverkas av beviljandet av den aktuella stödåtgärden, eftersom denna åtgärd gör det möjligt för KLM att få lån till förmånliga villkor och fortsätta att verka på marknaden som subventionerad konkurrent till sökanden, trots de negativa konsekvenserna av covid-19-pandemin. Något sådant stöd kommer emellertid inte sökanden, som är det tredje största flygföretaget i Nederländerna, till godo.
- 22 Kommissionen har inte bestritt att talan kan tas upp till sakprövning.
- 23 Republiken Frankrike anser att sökanden saknar talerätt för att bestrida att det angripna beslutet är välgrundat och att talan således inte kan prövas såvitt avser den första, den andra och den tredje grunden. Republiken Frankrike har däremot inte bestritt att den fjärde grunden kan tas upp till sakprövning. Republiken Frankrike anser att sökanden är en berörd part i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF.
- 24 Tribunalen konstaterar att det är klarlagt att talan kan prövas i den del som sökanden påstår att kommissionen borde ha inlett ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 108.2 FEUF.
- 25 Det finns två faser i det granskningsförfarande som anges i artikel 108 FEUF. Den preliminära granskningsfasen enligt artikel 108.3 FEUF gör det möjligt för kommissionen att bilda sig en första uppfattning om huruvida stödåtgärden är förenlig med den inre marknaden. Det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF gör det möjligt för kommissionen att få kunskap om samtliga omständigheter i ärendet. Det är endast inom ramen för det formella granskningsförfarandet som det i EUF-fördraget föreskrivs en skyldighet för kommissionen att ge berörda parter tillfälle att yttra sig (dom av den 19 maj 1993, Cook/kommissionen, C-198/91, EU:C:1993:197, punkt 22, av den 15 juni 1993, Matra/kommissionen, C-225/91, EU:C:1993:239, punkt 16, och dom av den 15 oktober 2018, Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters m.fl./kommissionen, T-79/16, ej publicerad, EU:T:2018:680, punkt 46).
- 26 Om det formella granskningsförfarandet inte har inletts saknar berörda parter, som skulle ha kunnat inkomma med synpunkter under den andra fasen, denna möjlighet. För att avhjälpa detta har berörda parter rätt att väcka talan vid unionsdomstolen mot ett beslut av kommissionen att inte inleda det formella granskningsförfarandet. En talan om ogiltigförklaring av ett beslut enligt artikel 108.3 FEUF, som väcks av en berörd part i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF, kan tas upp till prövning

när den som väckt talan gjort detta i syfte att tillvarata sina processuella rättigheter enligt sistnämnda bestämmelse (se, dom av den 18 november 2010, NDSHT/kommissionen, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

- 27 I förevarande fall har kommissionen inte inlett det formella granskningsförfarandet och sökanden har inom ramen för den fjärde grunden gjort gällande att dess processuella rättigheter har åsidosatts. Enligt artikel 1 h i förordning 2015/1589 ingår obestriddligen ett företag som konkurrerar med mottagaren av en stödåtgärd bland "berörda parter" i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF (dom av den 18 november 2010, NDSHT/kommissionen, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punkt 59, och dom av den 3 september 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland m.fl./kommissionen, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punkt 50).
- 28 I förevarande fall är det ostridigt att det föreligger ett konkurrensförhållande mellan sökanden och stödmottagaren. Sökanden har nämligen, utan att detta bestritts, gjort gällande den varit delaktig i Nederländernas flygförbindelser sedan mer än tjugo år, att 3 miljoner passagerare reste med sökanden år 2019 från eller till Nederländerna och att den innehade cirka 5 procent av den nederländska marknaden, vilket gjorde sökanden till det tredje största flygföretaget i Nederländerna. Sökanden har även framhållit att dess trafikprogram för sommaren 2020, vilket hade upprättats före utbrottet av covid-19-pandemin, omfattade 43 destinationer med avgångar från tre flygplatser i Nederländerna. Sökanden är således en berörd part som har intresse av att tillvarata de processuella rättigheter som den har enligt artikel 108.2 FEUF.
- 29 Talan kan således tas upp till sakprövning i den del sökanden har gjort gällande att dess processuella rättigheter har åsidosatts.
- 30 Tribunalen konstaterar att den fjärde grunden, som uttryckligen syftar till att säkerställa att sökandens processuella rättigheter iakttas, kan tas upp till sakprövning, eftersom sökanden är en berörd part i enlighet med vad som slagits fast i punkt 29 ovan. Sökanden får nämligen, i syfte att tillvarata de processuella rättigheter som den parten har enligt det formella granskningsförfarandet, åberopa grunder som är ägnade att visa att bedömningen av de uppgifter och omständigheter som kommissionen hade tillgång till eller kunde ha tillgång till i samband med den preliminära granskningen av den anmälda åtgärden borde ha lett till tveksamhet beträffande stödets förenlighet med den inre marknaden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punkt 81, dom av den 9 juli 2009, 3F/kommissionen, C-319/07 P, EU:C:2009:435, punkt 35, dom av den 24 maj 2011, kommissionen/Kronoply och Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punkt 59, och dom av den 6 maj 2019, Scor/kommissionen, T-135/17, ej publicerad, EU:T:2019:287, punkt 73).
- 31 Tribunalen erinrar dessutom att sökanden har rätt att, i syfte att visa att dennes processuella rättigheter åsidosatts till följd av de tvivel beträffande förenligheten med den inre marknaden som den omtvistade åtgärden borde ha gett till upphov till, åberopa argument som avser att visa att kommissionens slutsats angående åtgärdens förenlighet med den inre marknaden är felaktig, vilket borde ha gett upphov till tvivel hos kommissionen vid dess bedömning av åtgärdens förenlighet med den inre marknaden. Tribunalen är följaktligen behörig att pröva de materiella argument som sökanden har anfört för att kontrollera huruvida de kan stärka den av sökanden uttryckligen åberopade grunden angående förekomsten av tvivel, vilka motiverar att ett förfarande enligt artikel 108.2 FEUF inleds (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2013, Ryanair/kommissionen, C-287/12 P, ej publicerad, EU:C:2013:395, punkterna 57–60, och dom av den 6 maj 2019, Scor/kommissionen, T-135/17, ej publicerad, EU:T:2019:287, punkt 77).
- 32 När det gäller den femte grunden, avseende åsidosättande av motiveringsskyldigheten, understryker tribunalen att ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten utgör ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter. Det är en grund avseende tvingande rätt som unionsdomstolen ska pröva ex officio

och som inte hänför sig till det angripna beslutets materiella lagenlighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkterna 67–72).

Prövning i sak

33 Tribunalen ska först pröva den femte grunden.

Den femte grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

34 Genom den femte grunden har sökanden i huvudsak gjort gällande att det angripna beslutet saknar motivering eller är bristfälligt motiverat i flera avseenden.

35 Sökanden har i synnerhet genom den femte grundens första del hävdade att kommissionen har underlåtit att ange skälen till varför den inte beaktade inverkan av det stöd som tidigare hade beviljats Air France, trots att detta företag liksom KLM ingick i koncernen Air France-KLM.

36 Enligt sökanden kunde det stöd som tidigare hade beviljats Air France komma hela koncernen Air France-KLM till godo. Under dessa omständigheter kunde kommissionen inte på förhand utesluta en sådan möjlighet, utan den var enligt rättspraxis skyldig att beakta samtliga relevanta omständigheter i detta avseende och det sammanhang i vilket den aktuella stödåtgärden ingick. I punkt 19 i det angripna beslutet begränsade sig kommissionen emellertid till att utan bevis eller någon annan förklaring ange att "dotterbolaget Air France i koncernen Air France-KLM är inte mottagare av [den aktuella] stödåtgärden". Kommissionen underlät emellertid att kontrollera och motivera huruvida det stöd som tidigare beviljats övriga delar av koncernen och särskilt Air France även kunde komma KLM till godo, vars räkenskaper är konsoliderade med Air Frances. Sökanden har i detta avseende kritiserat kommissionen för att ha begränsat sig till att ange att nederländska myndigheter skulle ha "bekräftat" att dotterbolaget Air France till holdingbolaget Air France-KLM inte var mottagare av den aktuella stödåtgärden, utan att precisera hur denna försäkran skulle genomföras i praktiken. Det är emellertid väsentligt att granska dessa aspekter av den aktuella stödåtgärden för att kontrollera stödets proportionalitet och, exempelvis, huruvida villkoren avseende kumulering och takbelopp som anges i punkt 25 d respektive punkt 27 d i den tillfälliga ramen var uppfyllda. Enligt sökanden ingår holdingbolaget Air France-KLM och dess både dotterbolag i en enda ekonomisk enhet som enligt det angripna beslutet, tillsammans med Air France-beslutet, beviljas ett sammanlagt stöd på 10,4 miljarder euro.

37 Kommissionen har, med stöd av Konungariket Nederländerna, Republiken Frankrike och KLM, bestritt dessa argument. Kommissionen har gjort gällande att eftersom KLM inte var en av mottagarna av det stöd som beviljats Air France, var den inte skyldig att lämna några förklaringar på denna punkt. Kommissionen har i detta avseende erinrat om att mottagaren av den aktuella stödåtgärden är KLM och inte koncernen Air France-KLM eller Air France självt. På samma sätt kom det stöd som hade godkänts genom Air France-beslutet Air France till godo och inte koncernen Air France-KLM eller KLM. Nederländska och franska myndigheter har dessutom bekräftat att KLM och Air France var mottagare till respektive stöd. För övrigt skulle respektive stöds särdrag utesluta risken för att det stöd som beviljats Air France utsträcktes till KLM och vice versa.

38 Tribunalen erinrar om att den motivering som krävs i artikel 296 FEUF enligt fast rättspraxis ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och unionsdomstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka

rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av ett beslut uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (se dom av den 8 september 2011, kommissionen/Nederländerna, C-279/08 P, EU:C:2011:551, punkt125 och där angiven rättspraxis).

- 39 Även om det är riktigt att institutionerna inte är skyldiga att, i motiveringen av de beslut som de antar, ta ställning till alla uppgifter och argument som berörda parter åberopar under det administrativa förfarandet, måste institutionerna icke desto mindre redogöra för de omständigheter och rättsliga överväganden som är av väsentlig betydelse för beslutets utformning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juli 2008, Bertelsmann och Sony Corporation of America/Impala C-413/06 P, EU:C:2008:392, punkt 169 och där angiven rättspraxis, och dom av den 18 september 2018, Duferco Long Products/kommissionen, T-93/17, ej publicerad, EU:T:2018:558, punkt 67).
- 40 I detta sammanhang ska beslutet att inte inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF endast innehålla skälen till varför kommissionen anser att den inte har mött allvarliga svårigheter vid bedömningen av huruvida det aktuella stödet är förenligt med den inre marknaden, och till och med en kortfattad motivering ska anses vara tillräcklig med hänsyn till kravet på motivering enligt artikel 296 FEUF, om skälen till varför kommissionen ansåg att sådana svårigheter inte förelåg klart och tydligt framgår av denna motivering, medan frågan huruvida motiveringen är välgrundad är fristående från detta krav (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punkterna 65, 70 och 71, dom av den 27 oktober 2011, Österrike/Scheucher-Fleisch m.fl., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punkt 111, och dom av den 12 maj 2016, Hamr – Sport/kommissionen, T-693/14, ej publicerad, EU:T:2016:292, punkt 54).
- 41 Kommissionen konstaterade i punkterna 18 och 19 i det angripna beslutet dels att KLM var mottagare av den aktuella stödåtgärden, dels att nederländska myndigheter hade bekräftat att Air France, som är ett dotterbolag till holdingbolaget Air France-KLM, inte var mottagare av den aktuella stödåtgärden.
- 42 Tribunalen påpekar även att Air France-beslutet, vilket avser ett statligt stöd som hade beviljats Air France cirka två månader tidigare, ingår i det sammanhang som ska beaktas vid bedömningen av huruvida motiveringen i det angripna beslutet uppfyller kraven enligt artikel 296 FEUF i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 40 ovan. Kommissionen angav i punkt 21 i det beslutet bland annat att mottagaren av det stöd som var föremål för nämnda beslut var "Air France via koncernens holdingbolag Air France-KLM" och att franska myndigheter hade bekräftat den aktuella finansieringen inte skulle komma holdingbolaget Air France-KLM:s dotterbolag KLM till godo.
- 43 Det angripna beslutet innehåller inte några andra uppgifter som analyserar frågan huruvida det stöd som tidigare hade beviljats "Air France via koncernens holdingbolag Air France-KLM" även kunde användas, om än bara till viss del, för att täcka KLM:s likviditetsbehov, i förekommande fall genom holdingbolaget Air France-KLM, till vilket både Air France och KLM är dotterbolag.
- 44 Det ska följaktligen prövas huruvida skälen till varför kommissionen ansåg att det stöd som tidigare hade beviljats Air France genom holdingbolaget Air France-KLM inte kunde komma KLM till godo, trots att dessa företag ingick i samma koncern, på ett klart och tydligt sätt framgår av det angripna beslutets motivering, på ett sätt som gör det möjligt för de berörda att få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och för tribunalen att utföra sin prövning.
- 45 Enligt punkt 11 i kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 [FEUF] (EUT C 262, 2016, s. 1) kan flera separata juridiska personer anses utgöra en ekonomisk enhet vid tillämpningen av reglerna för statligt stöd. I detta sammanhang anser tribunalen att förekomsten av en kontrollerande andel och andra funktionella, ekonomiska eller organiska kopplingar är relevanta.

- 46 I rättspraxis har det även slagits fast att när fysiska eller juridiska personer som är separata i rättsligt hänseende utgör en ekonomisk enhet ska de behandlas som ett enda företag med avseende på tillämpningen av unionens konkurrensregler. På området för statligt stöd uppkommer frågan huruvida en ekonomisk enhet föreligger särskilt när mottagaren av ett stöd ska identifieras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 november 1984, Intermills/kommissionen, 323/82, EU:C:1984:345, punkterna 11 och 12, och dom av den 8 september 2009, AceaElectrabel/kommissionen, T-303/05, ej publicerad, EU:T:2009:312, punkt 101).
- 47 Bland de omständigheter som tagits i beaktande i rättspraxis för att avgöra huruvida en ekonomisk enhet är för handen på området för statligt stöd, återfinns bland annat det faktum att det berörda företaget ingår i en koncern som direkt eller indirekt kontrolleras av något av företagen i koncernen, det faktum att företagen driver identisk eller parallell ekonomisk verksamhet och det faktum att de berörda företagen saknar ekonomisk autonomi (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 oktober 2004, Pollmeier Malchow/kommissionen, T-137/02, EU:T:2004:304, punkterna 68–70), bildandet av en enda koncern som kontrolleras av en enhet, trots skapandet av nya företag med separat rättskapacitet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 november 1984, Intermills/kommissionen, 323/82, EU:C:1984:345, punkt 11), möjligheten för den enhet som har en kontrollerande andel i ett annat företag att styra, leda och ge ekonomiskt stöd till detta företag i en omfattning som går utöver en investerares rena kapitalplacering samt förekomsten av organiska och funktionella kopplingar mellan företagen (dom av den 16 december 2010, AceaElectrabel Produzione/Commission, C-480/09 P, EU:C:2010:787, punkt 51, se även, för ett liknande resonemang, dom av den 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze m.fl., C-222/04, EU:C:2006:8, punkterna 116 och 117) samt förekomsten av relevanta avtalsklausuler (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 2010, AceaElectrabel Produzione/Commission, C-480/09 P, EU:C:2010:787, punkt 57).
- 48 Det ankommer dessutom på kommissionen att med särskild omsorg undersöka kopplingarna mellan företag som ingår i samma koncern, när det finns anledning att befara en inverkan på konkurrensen som en följd av kumulation av statliga stödåtgärder inom samma koncern (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2009, AceaElectrabel/kommissionen, T-303/05, ej publicerad, EU:T:2009:312, punkt 116).
- 49 Kommissionen är dessutom skyldig, för att främja en god förvaltning vid tillämpningen av EUF-fördragets grundläggande bestämmelser om statligt stöd, att genomföra granskningsförfarandet av de aktuella stödåtgärderna på ett omsorgsfullt och opartiskt sätt för att, då det slutliga beslutet antas, förfoga över de mest kompletta och tillförlitliga uppgifterna för detta ändamål (se dom av den 2 september 2010, kommissionen/Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, punkt 90; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 62).
- 50 I förevarande fall konstaterar tribunalen för det första att Air France och KLM är två bolag som ingår i samma koncern. I toppen av koncernen finns holdingbolaget Air France-KLM.
- 51 I det angripna beslutet finns en beskrivning av ägandet till holdingbolaget Air France-KLM (punkt 18 i det angripna beslutet, se ovan punkt 2), men det finns inte någon uppgift om ägandet till holdingbolagets båda dotterbolag, Air France och KLM.
- 52 Konungariket Nederländerna och KLM tillfrågades om detta vid förhandlingen och uppgav de att 49 procent av aktierna i KLM ägs av holdingbolaget Air France-KLM, 5,9 procent av Konungariket Nederländerna, 44,8 procent av "två nederländska stiftelser" och resterade aktier av andra aktieägare. Konungariket Nederländerna och KLM har förklarat att holdingbolaget Air France-KLM innehade den så kallade "ekonomiska äganderätten" till KLM.

- 53 Beträffande sammansättningen av Air Frances aktieägare uppgav Republiken Frankrike vid förhandlingen, som svar på en fråga från tribunalen, att holdingbolaget Air France-KLM var den enda aktieägaren i Air France.
- 54 Även om tribunalen inte har möjlighet att kontrollera riktigheten och fullständigheten av dessa uppgifter, vilka framkommit först under förhandlingen, och att till fullo överblicka ägarstrukturen i koncernen Air France-KLM, synes det framgå av dessa uppgifter att 100 procent av aktierna i Air France ägs av holdingbolaget Air France-KLM och att det är samma holdingbolag som innehar den "ekonomiska äganderätten" till KLM och dessutom är dess störste aktieägare.
- 55 För det andra konstaterar tribunalen att det angripna beslutet inte innehåller några uppgifter om de funktionella, ekonomiska och organisatoriska kopplingarna mellan holdingbolaget Air France-KLM och dess båda dotterbolag Air France och KLM.
- 56 KLM tillfrågades om detta vid förhandlingen och uppgav följande. Holdingbolaget Air France-KLM utför bland annat uppgifter som syftar till att erhålla finansiering på världsmarknaden, genom lån eller genom obligationsemissioner, att sköta om försäljning och hantering av gemensamma intäkter från exempelvis försäljning av flygbiljetter samt tillhandahållandet av vissa gemensamt använda tjänster och relationer med investerare. Det framgår således att holdingbolaget, för koncernen Air France-KLM, bedriver verksamhet som är viss betydelse.
- 57 I avsaknad av uppgifter i detta avseende i det angripna beslutet, har tribunalen inte tillgång till något kontrollerbart och fullständigt underlag för att förstå ovannämnda koncernföretags respektive funktioner, de associationsrättsliga kopplingar som förenar dem och, särskilt, huruvida holdingbolaget Air France-KLM utövar lednings-, kontroll- eller styrningsfunktioner i förhållande till dotterbolagen Air France och KLM eller lämnar finansiellt stöd till dessa bolag.
- 58 För det tredje konstaterar tribunalen att det av det angripna beslutet framgår att holdingbolaget Air France-KLM var inblandat i beviljande och administration av det stöd som var föremål för nämnda beslut.
- 59 Det framgår nämligen av punkt 12 i det angripna beslutet att den nederländska regeringen och "de olika berörda parterna" skulle ingå flera avtal i samband med beviljandet av den aktuella stödåtgärden. I synnerhet skulle nederländska staten, KLM och holdingbolaget Air France-KLM ingå ett ramavtal (*framework agreement*) som reglerade de allmänna villkoren för beviljande av stöd till KLM. Det finns inte några andra uppgifter om innehållet i detta avtal i det angripna beslutet. Av detta går det emellertid att sluta sig till att holdingbolaget Air France-KLM, i egenskap av part i avtalet, tog på sig vissa avtalsmässiga rättigheter och skyldigheter avseende den aktuella stödåtgärden.
- 60 På samma sätt framgår det av flera uppgifter i Air France-beslutet att holdingbolaget Air France-KLM tog på sig avtalsmässiga rättigheter och skyldigheter avseende den stödåtgärd som var föremål för det beslutet. Enligt punkt 15 i det beslutet skulle exempelvis Republiken Frankrike, "koncernen Air France-KLM" och poolen av berörda banker, före beviljandet av den statliga garantin, ingå ett avtal avseende nämnda garanti i vilket de specifika förutsättningarna för garantins ianspråktagande skulle preciseras. Enligt punkt 16 i det beslutet skulle aktieägarlånet även vara föremål för ett kreditavtal mellan "koncernen Air France-KLM" och Agence des participations de l'État (Frankrike), som är den myndighet som förvaltar franska statens aktieinnehav. Den aktuella finansieringen skulle således "avtalas med Air France-KLM", medan intäkterna från finansieringen, enligt punkt 21 i Air France-beslutet, "ställs till Air Frances förfogande genom spegelcheckkonton mellan holdingbolaget Air France-KLM och dess dotterbolag Air France". Det framgår således att avtalen om finansiering i fråga kommer att ingås med holdingbolaget Air France-KLM och inte med Air France. Det framgår dessutom att finansieringen först kommer att betalas in på holdingbolaget Air France-KLM:s konton innan de överförs "genom spegelcheckkonton" till dotterbolaget Air France. Dessa kontons beskaffenhet och funktionssätt är emellertid inte preciserade. Det framgår dessutom av punkterna 26

och 31 i Air France-beslutet att ”koncernen Air France-KLM har en option” att förlänga löptiden för det av staten garanterade lånet och den statliga garantin. Enligt punkt 44 i samma beslut kommer aktieägarlånet att beviljas med förbehåll för de åtaganden ”som ska tecknas av koncernen Air France-KLM”.

- 61 Det följer av omständigheterna i punkterna 59 och 60 ovan att holdingbolaget Air France-KLM har varit inblandat i såväl beviljandet av den aktuella stödåtgärden som i beviljandet av den stödåtgärd som var föremål för Air France-beslutet.
- 62 I avsaknad av andra konkreta omständigheter angående detta i det angripna beslutet är det emellertid omöjligt för tribunalen att förstå vilken roll samt vilka rättigheter och skyldigheter som holdingbolaget Air France-KLM och dess respektive dotterbolag, KLM och Air France, har med avseende på beviljandet av de aktuella stödåtgärderna.
- 63 Kommissionen förklarade vid förhandlingen att det stöd som tidigare hade beviljats Air France inte kunde komma KLM till godo på grund av ”transaktionens kontraktuella struktur”. Kommissionen angav dessutom att vissa avtal bland dem som nämns i punkt 60 ovan innehöll specifika klausuler enligt vilka den aktuella finansieringen endast skulle komma Air France till godo och hindrade att finansieringen kunde användas för att täcka KLM:s likviditetsbehov.
- 64 När Republiken Frankrike tillfrågades om detta vid förhandlingen uppgav den medlemsstaten däremot att de avtal som anges i Air France-beslutet inte innehöll några specifika klausuler som syftade till att förhindra att den aktuella finansieringen även bidrog till att täcka koncernens behov.
- 65 Detta visar att de uppgifter som tribunalen har tillgång till är otillräckliga och fragmentariska. Det finns inte någon som helst redogörelse i det angripna beslutet om innehållet i de avtalsmässiga förpliktelser och rättigheter som åvilar holdingbolaget Air France-KLM respektive KLM och Air France och det finns inte heller någon redogörelse om någon avtalsmässig eller annan mekanism som skulle förhindra att det stöd som beviljats Air France genom holdingbolaget Air France-KLM kom KLM till godo genom samma holdingbolag och vice versa.
- 66 Under alla omständigheter erinrar tribunalen om att frågan huruvida motiveringsskyldigheten har iakttagits ska bedömas mot bakgrund av de uppgifter som sökanden hade tillgång till när talan väcktes. Det följer däremot av fast rättspraxis att motiveringen inte kan läggas fram för första gången i efterhand och inför domstolen, förutom i undantagsfall (se dom av den 20 mars 2014, Rouse Industry/kommissionen, C-271/13 P, ej publicerad, EU:C:2014:175, punkt 67 och där angiven rättspraxis, se även, dom av den 20 september 2011, Evropaiki Dynamiki/EIB, T-461/08, EU:T:2011:494, punkt 109). De förklaringar som kommissionen lämnade vid förhandlingen kan således inte under rättegången komplettera det angripna beslutets motivering och de kan därför inte tas i beaktande.
- 67 Av det anförda följer att kommissionen inte kunde dra slutsatsen att det stöd som tidigare hade beviljats Air France via holdingbolaget Air France-KLM inte i något fall kunde användas för att täcka KLM:s likviditetsbehov, i förekommande fall genom holdingbolaget Air France-KLM, utan att på ett klart och tydligt sätt redogöra för sin bedömning med beaktande av de omständigheter som angetts i punkterna 52–60 ovan.
- 68 Kommissionen kan härvidlag inte stödja sig på domen av den 25 juni 1998, British Airways m.fl./kommissionen (T-371/94 och T-394/94, EU:T:1998:140). I det målet hade kommissionen nämligen uppställt villkor för godkännande av det aktuella stödet som syftade till att förhindra att en del av det stöd som hade beviljats Air France direkt eller indirekt överfördes till ett annat bolag i samma koncern. Tribunalen fann i punkterna 313 och 314 i den domen att dessa godkännandevillkor

var tillräckliga och lämpliga för att säkerställa att Air France var den enda mottagaren av stödet. I förevarande mål förefaller det däremot inte finnas några sådana godkännandevillkor och det finns inte någon uppgift om detta i det angripna beslutet.

- 69 Det har visserligen slagits fast att kommissionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att avgöra huruvida bolag som ingår i en koncern ska anses utgöra en ekonomisk enhet eller anses som rättsligt och ekonomiskt fristående bolag vid tillämpningen av bestämmelserna om statligt stöd. Kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning innefattar beaktande och bedömning av komplicerade ekonomiska förhållanden. Unionsdomstolen kan inte ersätta beslutsfattarens bedömningar av omständigheterna – särskilt inte de ekonomiska omständigheterna – med sina egen bedömning. Tribunalen ska således begränsa sin prövning till att kontrollera att reglerna för handläggning och motivering har följts, att uppgifterna om de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk (se dom av den 8 september 2009, *AceaElectrabel/kommissionen*, T-303/05, ej publicerad, EU:T:2009:312, punkterna 101 och 102 och där angiven rättspraxis).
- 70 Unionsdomstolen ska emellertid inte bara pröva huruvida den bevisning som åberopats är materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga, utan även huruvida denna bevisning utgör samtliga relevanta uppgifter som ska beaktas för att bedöma en komplicerad situation och huruvida de kan ligga till grund för de slutsatser som dragits (dom av den 20 september 2018, *Spanien/kommissionen*, C-114/17 P, EU:C:2018:753, punkt 104, och där angiven rättspraxis).
- 71 Det framgår emellertid av punkterna 43–65 ovan att det angripna beslutet inte innehåller någon tillräckligt klar och precis redogörelse för de faktiska och rättsliga omständigheter som är relevanta i detta avseende. Denna skyldighet gäller i än högre grad i ett sådant fall som det som är aktuellt i förevarande mål, vilket kännetecknas av det parallella beviljandet av två separata statliga stöd till två dotterbolag till samma holdingbolag, vilket dessutom är inblandat i beviljandet och administrationen av stödåtgärderna och har åtagit sig avtalsmässiga rättigheter och skyldigheter avseende stödåtgärderna.
- 72 Kommissionen har följaktligen underlåtit att lämna en tillräcklig motivering i det angripna beslutet genom att inskränka sig till att konstatera, för det första, att KLM var mottagare av den stödåtgärd som är föremål för det angripna beslutet och, för det andra, att nederländska myndigheter "bekräftat" att den finansiering som beviljats KLM inte skulle användas av Air France, trots att dessa båda bolag ingick i samma koncern och det av vissa omständigheter i det angripna beslutet och i Air France-beslutet framgick att holdingbolaget Air France-KLM hade en viss roll vid beviljandet och administrationen av dessa stödåtgärder (se punkterna 58–65 ovan).
- 73 Mot bakgrund av det ovan anförda ska talan bifallas såvitt avser den femte grundens första del, utan att de övriga delarna av denna grund behöver prövas.
- 74 Det ska även erinras om att det enligt artikel 107.3 b FEUF inte bara krävs att den berörda medlemsstaten verkligen står inför en allvarlig störning i dess ekonomi, utan även att de stödåtgärder som vidtas för att avhjälpa denna störning dels är nödvändiga för att avhjälpa denna störning, dels är ändamålsenliga och proportionerliga för att uppnå detta mål. Samma krav framgår även av punkt 19 i den tillfälliga ramen.
- 75 Såsom sökanden har gjort gällande ska dessutom, i enlighet med punkt 25 d i) i den tillfälliga ramen statligt stöd i form av nya offentliga garantier för lån anses vara förenligt med den inre marknaden på grundval av artikel 107.3 b FEUF under förutsättning att, för lån med löptid bortom den 31 december 2020, lånets kapitalbelopp inte överstiger det dubbla beloppet av stödmottagarens årliga lönekostnader för 2019 eller för det senaste tillgängliga året. Enligt punkt 27 d i) i den tillfälliga ramen är samma tröskelvärde är tillämpligt på statligt stöd i form av subventioner vid offentliga lån.

- 76 En prövning av stödets nödvändighet och proportionalitet i allmänhet samt iakttagandet av ovanstående tröskelvärden i synnerhet, förutsätter således att det på förhand är utrett hur stort stödbeloppet är, vem som är stödmottagare, att det inte föreligger någon risk för korsfinansiering via de båda stödåtgärderna mellan holdingbolaget Air France-KLM, KLM och Air France. Det angripna beslutets bristfälliga motivering i detta avseende hindrar tribunalen från att kontrollera huruvida kommissionen gjorde en riktig bedömning när den fann att det inte förelåg några allvarliga svårigheter att bedöma det aktuella stödets förenlighet med den inre marknaden.
- 77 Det angripna beslutets bristfälliga motivering medför således att beslutet ska ogiltigförklaras.
- 78 Det angripna beslutet ska således ogiltigförklaras, utan att det är nödvändigt att pröva de övriga grunder som sökanden har åberopat och utan att tribunalen behöver ta ställning till det i punkt 14 ovan nämnda yrkandet om processledningsåtgärder.

Huruvida det ogiltigförklarade beslutets verkningar ska bestå

- 79 Enligt fast rättspraxis har unionsdomstolen, när det är motiverat av tvingande rättssäkerhetshänsyn, enligt artikel 264 andra stycket FEUF ett utrymme för skönsmässig bedömning för att i varje enskilt fall ange vilka verkningar av den berörda rättsakten som ska betraktas som bestående (se, analogt, dom av den 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punkt 121 och där angiven rättspraxis).
- 80 Det följer av denna bestämmelse att unionsdomstolen får, om den anser nödvändigt, även på eget initiativ begränsa verkningarna av sin dom om ogiltigförklaring (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 april 2008, parlamentet och Danmark/kommissionen, C-14/06 och C-295/06, EU:C:2008:176, punkt 85).
- 81 Enligt denna rättspraxis har unionsdomstolen använt sig av möjligheten att begränsa verkningarna i tiden av en ogiltigförklaring av en unionslagstiftning i fall där tvingande rättssäkerhetshänsyn, som rör samtliga offentliga och privata intressen i de berörda målen, gör det omöjligt att ifrågasätta penningbelopp som uppburits eller betalats med stöd av denna lagstiftning före domens meddelande (dom av den 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punkt 122).
- 82 I förevarande fall anser tribunalen att det föreligger tvingande rättssäkerhetshänsyn som motiverar att verkningarna i tiden av ogiltigförklaringen av det angripna beslutet begränsas. För det första skulle ett omedelbart ifrågasättande av de penningbelopp som uppburits enligt den aktuella stödåtgärden få synnerligen skadliga effekter på Nederländernas ekonomi och flygförbindelser i en ekonomisk och social kontext som präglas av en allvarlig störning i denna medlemsstats ekonomi till följd covid-19-pandemins skadeverkningar. För det andra ska det beaktas att ogiltigförklaringen av det angripna beslutet är följden av beslutets bristfälliga motivering.
- 83 Enligt artikel 266 FEUF är kommissionen, som är upphovsman till den ogiltigförklarade rättsakten, skyldig att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa tribunalens dom.
- 84 Av dessa skäl ska verkningarna av ogiltigförklaringen av det angripna beslutet skjutas upp till dess att kommissionen antar ett nytt beslut. Med hänsyn till den skyndsamhet med vilken kommissionen handlade ärendet från och med förhandsanmälan och anmälan av den aktuella åtgärden, ska verkningarna av ogiltigförklaringen skjutas upp under en period som inte får överstiga två månader från och med dagen för avkunnandet av denna dom, för det fall kommissionen skulle besluta att anta det nya beslutet med stöd av artikel 108.3 FEUF, och under ytterligare en skälig tidsperiod om kommissionen beslutar att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2008, Régie Networks C-333/07, EU:C:2008:764, punkt 126).

Rättegångskostnader

- 85 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har tappat målet och ska därför bära sina rättegångskostnader och ersätta sökandens rättegångskostnader, i enlighet med sökandens yrkanden.
- 86 Vidare föreskrivs det i artikel 138.1 i rättegångsreglerna att de medlemsstater och institutioner som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader. Enligt artikel 138.3 i rättegångsreglerna får tribunalen besluta att även andra intervenienter än de som nämns i punkt 1 ska bära sina rättegångskostnader.
- 87 Konungariket Nederländerna, Republiken Frankrike och KLM ska därför bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tionde avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

- 1) **Kommissionens beslut C(2020) 4871 final av den 13 juli 2020 om statligt stöd SA.57116 (2020/N) – Nederländerna – Covid-19: Statlig kreditgaranti och statligt lån till KLM ogiltigförklaras.**
- 2) **Verkningarna av ogiltigförklaringen av beslutet ska skjutas upp till dess att Europeiska kommissionen antagit ett nytt beslut i enlighet med artikel 108 FEUF. Verkningarna av ogiltigförklaringen ska skjutas upp under en tidsperiod som inte får överstiga två månader från och med dagen för denna doms avkunnande, för det fall kommissionen skulle besluta att anta det nya beslutet enligt artikel 108.3 FEUF och under en ytterligare skälig tidsperiod om kommissionen beslutar att inleda ett förfarande enligt artikel 108.2 FEUF.**
- 3) **Kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Ryanair DAC:s rättegångskostnader.**
- 4) **Konungariket Nederländerna, Republiken Frankrike och Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV ska bära sina rättegångskostnader.**

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Stancu

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 19 maj 2021.

Underskrifter