



PERSCOMMUNIQUÉ nr. 75/23

Luxemburg, 10 mei 2023

Arrest van het Gerecht in de gevoegde zaken T-34/21 | Ryanair/Commissie en T-87/21 | Condor Flugdienst/Commissie (Lufthansa – COVID-19)

Het Gerecht verklaart het besluit van de Commissie om goedkeuring te hechten aan de herkapitalisatie van Lufthansa door Duitsland voor een bedrag van zes miljard EUR, in de context van de COVID-19-pandemie, nietig

De Commissie heeft verschillende fouten begaan, met name door te oordelen dat Lufthansa niet in staat was om voor de totaliteit van zijn behoeften financiering op de markten te vinden, door niet te vereisen dat een mechanisme wordt ingesteld om Lufthansa ertoe te stimuleren de kapitaalinjecties van Duitsland zo snel mogelijk terug te kopen, door te ontkennen dat Lufthansa een aanmerkelijke marktmacht heeft op bepaalde luchthavens, en door bepaalde toezeggingen te aanvaarden waardoor de daadwerkelijke mededinging op de markt niet wordt gewaarborgd

Op 12 juni 2020 heeft de Bondsrepubliek Duitsland bij de Europese Commissie individuele steun aan Deutsche Lufthansa AG (hierna: „DLH”) aangemeld in de vorm van een herkapitalisatie van 6 miljard EUR (hierna: „maatregel in kwestie”). Deze herkapitalisatie, die deel uitmaakte van een reeks verdergaande steunmaatregelen ten gunste van de Lufthansa-groep¹, had tot doel de balanspositie en de liquiditeit van de ondernemingen van die groep te herstellen in de uitzonderlijke situatie die het gevolg was van de COVID-19-pandemie.

De maatregel in kwestie omvatte drie afzonderlijke bestanddelen, te weten een deelneming in het kapitaal van ongeveer 300 miljoen EUR, een stille deelneming die niet in aandelen kon worden omgezet van ongeveer 4,7 miljard EUR (hierna: „stille deelneming I”) en een stille deelneming van 1 miljard EUR met de kenmerken van een converteerbare obligatie (hierna: „stille deelneming II”).

Zonder de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden, heeft de Commissie de maatregel in kwestie aangemerkt als een met de interne markt verenigbare steunmaatregel aangemerkt (hierna: „bestreden besluit”)² op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU³ en van haar mededeling betreffende de tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak

¹ DLH is de moedermaatschappij die aan het hoofd staat van de Lufthansa-groep, die onder meer de luchtvaartmaatschappijen Lufthansa Passenger Airlines, Brussels Airlines SA/NV, Austrian Airlines AG, Swiss International Air Lines Ltd en Edelweiss Air AG omvat.

² Besluit C(2020) 4372 final van de Europese Commissie van 25 juni 2020 betreffende steunmaatregel SA 57153 (2020/N) – Duitsland – COVID-19 – Steunmaatregel ten gunste van Lufthansa. Op 14 december 2021 heeft de Commissie besluit C(2021) 9606 final vastgesteld, tot rectificatie van het bestreden besluit.

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

(hierna: „tijdelijke kaderregeling”)⁴.

De luchtvaartmaatschappijen Ryanair DAC en Condor Flugdienst GmbH (hierna: „Condor”) hebben twee beroepen tot nietigverklaring van dit besluit ingesteld die zijn toegewezen door het Gerecht (Tiende kamer – uitgebreid) omdat de Commissie zich bij de vaststelling van het bestreden besluit niet heeft gehouden aan een aantal voorwaarden en vereisten die zijn vastgesteld in de tijdelijke kaderregeling.

Beoordeling door het Gerecht

Ontvankelijkheid van de beroepen tot nietigverklaring

Met betrekking tot de vraag of verzoeksters bevoegd waren om de gegrondheid van het bestreden besluit te betwisten, brengt het Gerecht in herinnering dat volgens artikel 263, vierde alinea, VWEU iedere natuurlijke of rechtspersoon tegen een niet tot hem gerichte handeling beroep kan instellen in twee alternatieve situaties: wanneer de betreffende handeling hem rechtstreeks en individueel raakt of wanneer het een regelgevingshandeling betreft die hem rechtstreeks raakt en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt.

Aangezien het bestreden besluit, dat tot de Bondsrepubliek Duitsland is gericht, geen regelgevingshandeling is, gaat het Gerecht na of dat besluit verzoeksters rechtstreeks en individueel raakt.

Wat om te beginnen de vraag betreft of verzoeksters individueel geraakt worden, volgt uit de rechtspraak dat aan deze voorwaarde kan zijn voldaan indien verzoeksters aantonen dat de betreffende maatregel hun positie op de betrokken markt wezenlijk kan aantasten. Ryanair en Condor hebben erop gewezen dat zij rechtstreekse concurrenten zijn van de Lufthansa-groep op een groot aantal vliegroutes, die evenzoveel relevante markten vormen. Ryanair heeft er eveneens op gewezen dat zij rechtstreeks concurreert met de Lufthansa-groep op de Duitse, Belgische en Oostenrijkse markten.

Het Gerecht bevestigt dat de maatregel in kwestie de mededingingspositie van verzoeksters op de markten voor luchtvervoer van passagiers wezenlijk kon beïnvloeden, nadat het in het stadium van het onderzoek naar de ontvankelijkheid van het beroep heeft opgemerkt dat er kan worden volstaan met de vaststelling dat de door verzoeksters aangevoerde afbakening van de betrokken markt plausibel is, zonder vooruit te lopen op het inhoudelijke onderzoek van deze vraag.

Uit een onderzoek van de door verzoeksters verstrekte relevante en betrouwbare gegevens, geanalyseerd in samenhang met het bestreden besluit, blijkt dat de maatregel in kwestie de Lufthansa-groep niet alleen de mogelijkheid bood om het risico te ondervangen dat zij de markten moest verlaten waarop zij rechtstreeks concurreerde met verzoeksters, maar ook om haar mededingingspositie te versterken. De toekenning van de maatregel in kwestie kon dus op het eerste gezicht leiden tot winstderving of tot een minder gunstige ontwikkeling dan die welke verzoeksters zonder die maatregel zouden hebben gekend.

Wat daarnaast de vraag betreft of verzoeksters rechtstreeks geraakt worden, herinnert het Gerecht eraan dat een concurrent van de ontvanger van steun rechtstreeks wordt geraakt door een besluit waarbij de Commissie een lidstaat toestaat die steun te betalen, wanneer het geen twijfel lijdt dat die lidstaat daartoe wil overgaan, wat in de onderhavige zaak het geval is.

In het licht van deze omstandigheden bevestigt het Gerecht dat verzoeksters de gegrondheid van het bestreden besluit kunnen betwisten met hun beroepen tot nietigverklaring.

Gegrondheid van de beroepen tot nietigverklaring

⁴ Mededeling van de Commissie van 19 maart 2020 betreffende de tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak” (PB 2020, C 91 I, blz. 1), zoals eerst gewijzigd op 3 april 2020 (PB 2020, C 112 I, blz. 1) en vervolgens op 8 mei 2020 (PB 2020, C 164, blz. 3).

Alvorens de gegrondheid van de verschillende door verzoeksters aangevoerde middelen tot nietigverklaring te onderzoeken, brengt het Gerecht in herinnering dat de Commissie gebonden is aan de kaderregelingen en mededelingen die zij vaststelt op het specifieke gebied van staatssteun, voor zover deze niet van de Verdragsregels afwijken. Het behoort dus tot de taak van de Unierechter om na te gaan of de Commissie zich heeft gehouden aan de regels die zij zichzelf op dat gebied heeft gesteld.

Het Gerecht benadrukt bovendien dat wanneer de Unierechter de complexe economische beoordelingen toetst die de Commissie op het gebied van staatssteun verricht, hij zijn economische beoordeling niet in de plaats van die van de Commissie kan stellen, met dien verstande dat hij niet alleen moet nagaan of de bewijselementen waarop de Commissie zich baseert, materieel juist, betrouwbaar en coherent zijn, maar ook of deze elementen het relevante feitenkader vormen dat voor de beoordeling van een complexe situatie in aanmerking moet worden genomen, en of zij de eraan verbonden conclusies kunnen dragen. Daarbij komt dat de Unierechter de door de Commissie verrichte beoordelingen die geen complexe economische evaluaties vereisen en de vraagstukken die een strikt juridisch karakter hebben, volledig toetst.

A. Voorwaarden waaronder DLH in aanmerking komt voor de aangemelde steun

Het Gerecht onderzoekt eerst de verschillende grieven waarmee wordt betwist dat DLH in aanmerking komt voor de aangemelde steun. In dit verband hebben verzoeksters met name aangevoerd dat inbreuk is gemaakt op punt 49, onder c), van de tijdelijke kaderregeling, waarin is bepaald dat een begunstigde slechts in aanmerking komt voor een herkapitalisatiemaatregel indien hij niet in staat is om tegen betaalbare voorwaarden financiering op de markten te vinden.

Volgens het bestreden besluit was aan deze voorwaarde voldaan omdat DLH niet over voldoende garanties beschikte om financiering op de markten te vinden voor het totale steunbedrag.

Het Gerecht merkt daarover echter op dat niets in het bestreden besluit erop wijst dat de Commissie heeft onderzocht of er eventueel garanties beschikbaar waren, bijvoorbeeld of er vliegtuigen waren die DLH niet met zekerheden had bezwaard, welke waarde deze hadden en onder welke voorwaarden eventuele leningen tegen dergelijke garanties ter beschikking konden worden gesteld op de financiële markten. Voorts berust de stelling dat de „garanties” – die niet in het bestreden besluit zijn vastgesteld – niet volstaan om het totale bedrag van de noodzakelijke middelen te dekken, op de onjuiste veronderstelling dat de financieringsmiddelen die op de markten kunnen worden vrijgemaakt noodzakelijkerwijs alle behoeften van de begunstigde moeten dekken. De bewoordingen, de doelstelling of de context van punt 49, onder c), van de tijdelijke kaderregeling bieden immers geen steun aan het standpunt dat de begunstigde niet in staat moet zijn om voor al zijn behoeften financiering te vinden op de markten.

Aangezien de Commissie niet heeft onderzocht of DLH een aanzienlijk deel van de noodzakelijke financiering op de markten had kunnen krijgen, komt het Gerecht tot de slotsom dat de Commissie geen rekening heeft gehouden met alle relevante gegevens die in aanmerking moeten worden genomen om te beoordelen of de maatregel in kwestie in overeenstemming is met punt 49, onder c), van de tijdelijke kaderregeling. Het Gerecht aanvaardt bijgevolg de grief van Ryanair dat geen rekening is gehouden met het genoemde punt 49, en a fortiori de grief van Condor dat er in dit verband ernstige twijfel rijst.

B. Vergoeding en exit van de staat

Het Gerecht gaat vervolgens in op de grieven die inhouden dat de in de tijdelijke kaderregeling vastgestelde voorwaarden zijn geschonden met betrekking tot de vergoeding en de exit van de staat.

In dit verband verwijt Ryanair de Commissie met name dat zij niet heeft voorzien in een verhogingsmechanisme met oplopende vergoeding van de Duitse staat voor de deelneming in het kapitaal van DLH en voor stille deelneming II na de eventuele omzetting daarvan in eigen vermogen.

Wat in de eerste plaats de vergoeding betreft van instrumenten op basis van eigen vermogen, zoals de deelneming in kapitaal, bepaalt punt 61 van de tijdelijke kaderregeling dat elke herkapitalisatiemaatregel een verhogingsmechanisme met oplopende vergoeding van de staat moet omvatten, zodat de begunstigde wordt gestimuleerd om de kapitaalinjecties van de staat terug te kopen. In punt 62 van de tijdelijke kaderregeling staat te lezen dat de Commissie alternatieve mechanismen kan aanvaarden, op voorwaarde dat deze alles bij elkaar genomen leiden tot een soortgelijke uitkomst wat de stimulerende effecten op de exit van de staat betreft, en tot een vergelijkbare algemene impact op de vergoeding van de staat.

De deelneming van de Duitse Staat in het kapitaal van DLH ging niet gepaard met een verhogingsmechanisme van de vergoeding in de zin van punt 61 van de tijdelijke kaderregeling. De Commissie heeft zich echter op het standpunt gesteld dat de algemene structuur van de aangemelde steun een alternatief verhogingsmechanisme van de vergoeding in de zin van punt 62 vormde omdat zij voldoende sterke stimulerende effecten op de exit van de staat uit het kapitaal van DLH inhield. Ter ondersteuning van deze gevolgtrekking heeft de Commissie met name verwezen naar de aanzienlijke korting waarmee de Bondsrepubliek Duitsland de aandelen in DLH had verworven. Deze korting bood de staat volgens de Commissie een hogere vergoeding dan de vergoeding die zij zou hebben ontvangen door de toepassing van een verhogingsmechanisme op de vergoeding.

Het Gerecht verwerpt dit betoog echter en merkt op dat de prijs van de aandelen, waarop de staat had ingeschreven bij zijn deelneming in het kapitaal van de begunstigde, is geregeld in punt 60 van de tijdelijke kaderregeling, waarin is bepaald dat een kapitaalinjectie door de staat moet plaatsvinden tegen een prijs die niet hoger is dan de gemiddelde koers van het aandeel van de begunstigde in de 15 dagen die voorafgaan aan het verzoek om kapitaalinjectie. Het voorwerp en het doel van deze bepaling verschillen van het voorwerp en het doel van het mechanisme tot verhoging van de vergoeding. Terwijl het verhogingsmechanisme tot doel heeft de betrokken begunstigde te stimuleren om de kapitaalinjecties van de staat zo snel mogelijk terug te kopen, heeft de bepaling over de aankoop prijs van de aandelen in wezen tot doel ervoor te zorgen dat de prijs waarvoor de staat de aandelen verwerft niet hoger is dan de marktprijs ervan. Aangezien de aandelenprijs kan schommelen, zowel naar boven als naar beneden, is de aankoop prijs niet noodzakelijk bedoeld om de betrokken begunstigde in de loop van de tijd nog meer te stimuleren om de kapitaalinjecties van de staat terug te kopen.

Anders dan de Commissie betoogt, volgt hieruit dat het prijsniveau van de aandelen op het tijdstip waarop de Duitse Staat een deelneming in het kapitaal van DLH verwierf, geen alternatief mechanisme tot verhoging van de vergoeding van die staat vormde.

Wat in de tweede plaats stille deelneming II betreft, die een hybride instrument is, bepaalt punt 68 van de tijdelijke kaderregeling dat er na de omzetting in eigen vermogen moet worden voorzien in een verhogingsmechanisme met oplopende vergoeding van de staat, zodat de betrokken begunstigten ertoe worden aangezet om de kapitaalinjecties door de staat terug te kopen. Volgens het Gerecht staat het vast dat stille deelneming II bij de omzetting in eigen vermogen evenmin gepaard gaat met een mechanisme tot verhoging van de vergoeding of een soortgelijk mechanisme.

Het Gerecht komt dan ook tot de slotsom dat de Commissie de tijdelijke kaderregeling heeft geschonden doordat zij niet heeft verlangd dat een mechanisme tot verhoging van de vergoeding van de staat of een soortgelijk mechanisme werd opgenomen in de vergoeding van de deelneming in het kapitaal en voor stille deelneming II bij de omzetting daarvan in eigen vermogen.

C. Bestaan van aanmerkelijke marktmacht van de Lufthansa-groep op de betrokken markten en structurele toezeggingen

Tot slot onderzoekt het Gerecht de grieven die berusten op de stelling dat punt 72 van de tijdelijke kaderregeling is geschonden. Daarin is bepaald dat wanneer de begunstigde van een COVID-19-herkapitalisatiemaatregel van meer dan 250 miljoen EUR een onderneming is met aanmerkelijk marktmacht (hierna: „AMM”) op ten minste één van de relevante markten waarop zij actief is, de lidstaten aanvullende maatregelen moeten voorstellen om de

daadwerkelijke mededinging op die markten te waarborgen.

In dit verband hebben verzoeksters hoofdzakelijk drie groepen grieven aangevoerd. Deze hebben respectievelijk betrekking op a) de afbakening van de relevante markten, b) het bestaan van een AMM van de Lufthansa-groep op deze markten en c) het doeltreffende en toereikende karakter van de door de Commissie aanvaarde structurele toezeggingen.

a. Afbakening van de relevante markten

Wat in de eerste plaats de afbakening van de relevante markten betreft, heeft de Commissie in het bestreden besluit vastgesteld dat de Lufthansa-groep actief was op de markten voor luchtvervoersdiensten voor passagiers met vertrek of aankomst op de luchthavens die door deze groep worden bediend. Zij heeft dus de aanpak per luchthaven gevolgd om de relevante markten te identificeren. Deze aanpak wordt door verzoeksters bestreden. Volgens hen had de Commissie de markten voor luchtvervoersdiensten voor passagiers moeten afbakenen aan de hand van stedenparen tussen een punt van vertrek en een punt van bestemming (hierna: „V&B-markten”).

Aangezien in punt 72 van de tijdelijke kaderregeling niet wordt verduidelijkt volgens welke methode de relevante markten moeten worden afgebakend, brengt het Gerecht in herinnering dat de herkapitalisatiemaatregelen die onder de tijdelijke kaderregeling vallen, tot doel hebben een ernstige verstoring van de economie van een lidstaat op te heffen door in het bijzonder de levensvatbaarheid van ondernemingen die door de COVID-19-pandemie zijn getroffen te ondersteunen teneinde hun kapitaalstructuur te herstellen tot het niveau van vóór de pandemie. Deze steunmaatregelen zien dus op de algehele financiële situatie van de begunstigde en, meer in het algemeen, op die van de betrokken economische sector.

In dit verband werd met de maatregel in kwestie niet beoogd om de aanwezigheid van de Lufthansa-groep op een bepaalde vliegroute te ondersteunen, maar had die maatregel in wezen tot doel ervoor te zorgen dat de ondernemingen van die groep over voldoende liquide middelen beschikten en dat hun voortbestaan niet in het gedrang zou komen door verstoringen ten gevolge van de COVID-19-pandemie. De Commissie heeft dan ook terecht opgemerkt dat de maatregel in kwestie strekte tot instandhouding van de algehele capaciteit van de Lufthansa-groep om luchtvervoersdiensten te leveren, zodat het niet passend was om de gevolgen van de maatregel in kwestie voor elke V&B-markt afzonderlijk te onderzoeken.

Ook de argumenten van verzoeksters die gebaseerd zijn op de benadering die wordt gevolgd bij de controle van concentraties – waarbij de relevante markten worden afgebakend volgens de benadering van V&B-markten – zijn niet overtuigend, omdat er bij deze vergelijking onvoldoende rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de tijdelijke kaderregeling en van de maatregel in kwestie, die niet rechtstreeks verband houdt met bepaalde V&B-markten in plaats van met andere markten.

Voor de toepassing van punt 72 van de tijdelijke kaderregeling heeft de Commissie bijgevolg geen kennelijke beoordelingsfout begaan door bij de afbakening van de betrokken markten de aanpak per luchthaven te volgen.

Het Gerecht verwerpt voorts de door Ryanair subsidiair aangevoerde grieven dat de Commissie de aanpak per luchthaven onjuist heeft toegepast door haar onderzoek te beperken tot binnen Europa gelegen luchthavens waar de Lufthansa-groep gestationeerd was. Daarover merkt het Gerecht op dat de Commissie deze luchthavens op goede gronden kon uitsluiten van haar analyse, omdat Ryanair niet rechtens genoegzaam had aangetoond dat de Lufthansa-groep een AMM kon hebben op luchthavens waar zij niet gestationeerd was. Bovendien is de Commissie op het gebied van staatssteun niet bevoegd om te onderzoeken of de Lufthansa-groep over een AMM beschikt op een luchthaven die buiten de Unie gelegen is.

b. Bestaan van een AMM van de Lufthansa-groep op de relevante luchthavens

Aangezien alle argumenten van verzoeksters met betrekking tot de afbakening van de relevante markten ongegrond zijn verklaard, onderzoekt het Gerecht in de tweede plaats de grieven over het bestaan van een AMM van de

Lufthansa-groep op de door de Commissie onderzochte luchthavens.

Daar het begrip „AMM” niet wordt gedefinieerd in de tijdelijke kaderregeling en evenmin – meer in het algemeen – op het gebied van staatssteun, merkt het Gerecht om te beginnen op dat dit begrip moet worden geacht in wezen synoniem te zijn aan het begrip „machtspositie” in het mededingingsrecht. Volgens vaste rechtspraak wordt een machtspositie gedefinieerd als een situatie waarin een onderneming een economische macht bezit die haar in de gelegenheid stelt de handhaving van een daadwerkelijke mededinging op de betrokken markt te verhinderen, doordat haar de mogelijkheid wordt geboden zich in aanzienlijke mate onafhankelijk te gedragen van haar concurrenten, haar afnemers en ten slotte, de consument.

In het bestreden besluit, zoals gerectificeerd, heeft de Commissie haar analyse van de vraag of de Lufthansa-groep een AMM heeft op de tien onderzochte luchthavens⁵ gebaseerd op het aandeel in slots van deze groep op deze luchthavens, de congestiegraad op deze luchthavens en het aandeel in slots van de concurrenten, waarbij zij eveneens rekening heeft gehouden met het aantal vliegtuigen dat die groep en haar concurrenten op bepaalde luchthavens heeft gestationeerd.

In dit verband stelt het Gerecht vast dat deze criteria, die in wezen verband houden met de capaciteit van de luchthaven en die betrekking hebben op de toegang van de luchtvaartmaatschappijen tot de luchthaveninfrastructuur, geen directe informatie verschaffen over de marktaandelen van de Lufthansa-groep op de markt voor luchtvervoersdiensten voor passagiers op de onderzochte luchthavens. Aangezien de verhouding tussen de marktaandelen van de Lufthansa-groep en die van haar concurrenten een bruikbare indicatie vormt voor het bestaan van een AMM, kon de Commissie echter niet voorbijgaan aan de factoren die daarover informatie verschaffen, zoals het aantal vluchten en zitplaatsen dat wordt aangeboden van en naar de betrokken luchthavens. Hieruit volgt dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft begaan door niet alle relevante factoren in aanmerking te nemen bij de beoordeling van de marktmacht van de Lufthansa-groep op de betrokken luchthavens.

Voorts heeft de Commissie hoe dan ook eveneens een kennelijke beoordelingsfout begaan door uitsluitend op basis van de door haar onderzochte criteria tot de slotsom te komen dat de Lufthansa-groep in de zomer van 2019 en de winter van 2019/2020 een AMM had op de luchthavens van Frankfurt en München, maar dat dit niet gold voor de andere relevante luchthavens. Het Gerecht merkt in dit verband op dat ten aanzien van de luchthavens van Düsseldorf en Wenen uit de algehele beoordeling van de door de Commissie geanalyseerde criteria blijkt dat de Lufthansa-groep tijdens de zomer van 2019 een zeer hoog aandeel in de slots had op de luchthaven van Düsseldorf en een hoog aandeel in de slots op de luchthaven van Wenen, ook tijdens de piekuren, dat er sprake is van een hoog congestieniveau op de twee luchthavens – dat bijna volledig is tijdens de piekuren – en dat de marktpositie van de concurrenten van die groep zwak is. Op basis van uitsluitend deze criteria kon de Commissie dus niet op goede gronden vaststellen dat de Lufthansa-groep niet over een AMM beschikte op de luchthavens van Düsseldorf en Wenen, althans tijdens de zomer van 2019. Bovendien verschilden de gegevens op basis waarvan de Commissie had geconcludeerd dat de Lufthansa-groep over een AMM beschikte op de luchthavens van Frankfurt en München, hoe dan ook niet wezenlijk van de gegevens over de luchthavens van Düsseldorf en Wenen, althans wat de zomer van 2019 betreft. Op basis hiervan aanvaardt het Gerecht de grieven van verzoeksters.

c. Structurele toezeggingen

In de derde plaats onderzoekt het Gerecht de grieven waarmee wordt opgekomen tegen verschillende aspecten van de structurele toezeggingen die door de Commissie op grond van punt 72 van de tijdelijke kaderregeling zijn aanvaard om de daadwerkelijke mededinging op de luchthavens van Frankfurt en München te waarborgen.

Volgens het genoemde punt 72 mogen de lidstaten, wanneer zij de in dat punt bedoelde maatregelen voorstellen, structurele of gedragstoezeggingen voorstellen waarin is voorzien in de mededeling betreffende corrigerende

⁵ Het gaat om de luchthavens Berlijn Tegel, Brussel, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, München, Palma de Mallorca, Stuttgart, Wenen en Hannover.

maatregelen⁶. Volgens deze mededeling moeten de voorgestelde verbintenissen de mededingingsbezwaren volledig wegnemen, in alle opzichten volledig en doeltreffend zijn en voorts daadwerkelijk en op korte termijn kunnen worden uitgevoerd. Daarbij is het met name aan de Commissie om alle factoren in aanmerking te nemen die voor de voorgestelde corrigerende maatregel relevant zijn, daaronder begrepen het soort voorgestelde maatregel, de omvang en de draagwijdte ervan, die worden beoordeeld in het licht van de structuur en de bijzondere kenmerken van de markt waarop de mededingingsbezwaren rijzen, waarbij ook rekening wordt gehouden met de positie van de partijen en van andere marktdeelnemers.

Er moet ook rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van het staatssteunrecht en, meer in het bijzonder, met de tijdelijke kaderregeling, waarin het vereiste inzake de aanvullende maatregelen is neergelegd. Aangezien de overeenkomstig deze kaderregeling verleende steun tot doel heeft de operationele continuïteit van de levensvatbare ondernemingen tijdens de COVID-19-panidemie te verzekeren, moeten de in punt 72 van die kaderregeling genoemde toezeggingen aldus worden opgevat dat zij ervoor zorgen dat de begunstigde na de toekenning van de steun geen dominantere positie op de markt zal innemen dan vóór de uitbraak van COVID-19, en dat de daadwerkelijke mededinging op de betrokken markten blijft bestaan.

In deze zaak stond in het bestreden besluit te lezen dat de door de Bondsrepubliek Duitsland voorgestelde maatregelen op grond van punt 72 van de tijdelijke kaderregeling onder meer inhielden dat DLH telkens 24 slots per dag afstond voor zowel de luchthaven van Frankfurt als die van München, en dat meer activa zouden worden overgedragen zoals geëist door de coördinator van de slots met het oog op de overdracht van de slots.

In dit verband komen verzoeksters onder meer op tegen de in het bestreden besluit goedgekeurde procedure voor het afstaan van de slots. Deze procedure werd geacht in twee fasen te verlopen. Tijdens de eerste fase moesten de slots enkel aan „nieuwkomers” worden aangeboden. Wanneer de slots na een bepaald aantal seizoenen niet waren afgestaan aan een nieuwkomer, moesten zij in een tweede fase worden aangeboden aan vervoerders die reeds op die twee luchthavens waren gestationeerd.

Het Gerecht wijst er nogmaals op dat de Commissie alle factoren in aanmerking moet nemen die relevant zijn voor de voorgestelde toezeggingen en die worden beoordeeld in het licht van de structuur en de bijzondere kenmerken van de betrokken markt, waarbij ook rekening wordt gehouden met de positie van de partijen en van andere marktdeelnemers. Het stelt daarbij vast dat de Commissie niet heeft onderzocht of het passend was dat de concurrenten die reeds gestationeerd waren op de luchthavens van Frankfurt en München, werden uitgesloten van de eerste fase van de procedure. In het bestreden besluit heeft de Commissie namelijk geen enkele reden aangevoerd waarom deze uitsluiting een daadwerkelijke mededinging op de betrokken markten kon waarborgen en daartoe noodzakelijk was.

In deze zaak was een dergelijk onderzoek des te noodzakelijker omdat de marktstructuur van de luchthavens van Frankfurt en München volgens het bestreden besluit werd gekenmerkt door het feit dat de Lufthansa-groep een veel groter gewicht had dan haar naaste concurrenten, die reeds gestationeerd waren op deze luchthavens, zodat de mededinging op die luchthavens verder zou kunnen versplinteren doordat deze concurrenten in de eerste fase van de procedure werden uitgesloten. Bovendien wordt aan deze gevolgtrekking niet afgedaan door het feit dat de naaste concurrenten van de Lufthansa-groep – die door hun aanwezigheid op de luchthavens van Frankfurt en München beter in staat zouden kunnen zijn om de betreffende slots te verwerven en de concurrentiedruk te verhogen – in aanmerking komen voor de tweede fase van de procedure, aangezien dit enkel het geval is wanneer de eerste fase op niets uitloopt.

Gelet op het voorgaande komt het Gerecht tot de slotsom dat de Commissie niet alle factoren heeft onderzocht die relevant waren voor de voorgestelde toezegging – en dus een kennelijke beoordelingsfout heeft begaan – doordat zij de concurrenten die reeds gestationeerd waren op de luchthavens van Frankfurt en München, heeft uitgesloten

⁶ Mededeling van de Commissie betreffende op grond van verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad en verordening (EG) nr. 802/2004 van de Commissie aanvaardbare corrigerende maatregelen (PB 2008, C 267, blz. 1).

van de eerste fase van de procedure voor het afstaan van de slots.

Wat het afstaan van de slots van DLH op de luchthavens van Frankfurt en München betreft, heeft Condor bovendien aangevoerd dat de Commissie in haar motiveringsplicht is tekortgeschoten doordat zij niet heeft gerechtvaardigd waarom het in het bestreden besluit neergelegde vereiste om een vergoeding toe te kennen voor het afstaan van de slots in plaats van de overdracht ervan gratis te laten plaatsvinden, in overeenstemming is met de toepasselijke regels en de toezeggingen voldoende aantrekkelijk maakt voor een eventuele partij die de slots overneemt.

Daarover merkt het Gerecht op dat het vereiste dat slots tegen een vergoeding werden afgestaan, van wezenlijk belang was in de opzet van het bestreden besluit, zodat de Commissie verplicht was om uiteen te zetten waarom zij zich op het standpunt stelde dat dit vereiste in overeenstemming was met de op dit gebied geldende regels. Aangezien niet is vermeld waarom de Commissie van mening was dat het afstaan van de betrokken slots moest worden vergoed en niet gratis kon plaatsvinden, en dat dit vereiste niet tot gevolg had dat deze slots minder aantrekkelijk werden en de daarmee verband houdende toezeggingen dus minder doeltreffend werden, stelt het Gerecht vast dat de Commissie is tekortgeschoten in haar verplichting om het bestreden besluit te motiveren.

Gelet op het voorgaande komt het Gerecht tot de slotsom dat het bestreden besluit, zoals gerectificeerd, verschillende fouten en onregelmatigheden bevat, en verklaart het dat besluit daarom nietig.

NOTA BENE: Het beroep tot nietigverklaring strekt tot nietigverklaring van met het recht van de Unie strijdige handelingen van de instellingen van de Unie. Onder bepaalde voorwaarden kunnen de lidstaten, de Europese instellingen en particulieren bij het Hof van Justitie of het Gerecht een beroep tot nietigverklaring instellen. Indien het beroep gegrond is, wordt de handeling nietig verklaard. De betrokken instelling moet in voorkomend geval voorzien in de door de nietigverklaring van de handeling ontstane leemte in de regelgeving.

NOTA BENE: Bij het Hof van Justitie kan een tot rechtsvragen beperkte hogere voorziening worden ingesteld tegen een arrest of een beschikking van het Gerecht. In beginsel heeft de hogere voorziening geen opschortende werking. Indien de hogere voorziening ontvankelijk en gegrond is, vernietigt het Hof de beslissing van het Gerecht. Ingeval de zaak in staat van wijzen is, kan het Hof de zaak zelf afdoen. In het omgekeerde geval verwijst het de zaak naar het Gerecht, dat aan de door het Hof in het kader van de hogere voorziening gegeven beslissing is gebonden.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Gerecht niet bindt.

De [volledige tekst](#) van het arrest is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

Beelden van de uitspraak van het arrest zijn beschikbaar via "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106

Volg ons!

