HOF VAN JUSTITIE
VAN DE EUROPESE UNIE

Arrest van het Hof
in de gevoegde zaken C-266/24 P | Commissie/Ryanair, C-269/24 P | Koninklijke Luchtvaart Maatschappij/Ryanair en C-289/24 P | Société Air France en Air France-KLM/Ryanair (Staatssteun Covid-19 – KLM)

Perscommuniqué nr. 157/26

Luxemburg, 5 november 2026

Staatssteun in de context van de COVID-19-pandemie: het Hof vernietigt het arrest van het Gerecht waarbij de goedkeuring door de Commissie van 3,4 miljard EUR steun door Nederland aan KLM was nietig verklaard

In 2020 heeft de Europese Commissie een besluit [1] vastgesteld tot goedkeuring van Nederlandse staatssteun van 3,4 miljard EUR aan de luchtvaartmaatschappij KLM, onderdeel van de groep Air France-KLM [2]. Deze steun bestond in een staatsgarantie voor een bancaire lening en in een staatslening. De steun had tot doel om KLM tijdelijk de liquiditeit te verschaffen om de negatieve gevolgen van de COVID-19-pandemie aan te pakken.

Na een beroep van de Ierse luchtvaartmaatschappij Ryanair heeft het Gerecht van de Europese Unie het besluit van de Commissie echter in 2021 nietig verklaard [3], omdat zij onvoldoende had uitgelegd waarom zij van mening was dat KLM de enige begunstigde van de betreffende maatregel was, met uitsluiting van de andere ondernemingen van de Air France-KLM-groep.

Op 16 juli 2021 heeft de Commissie een nieuw besluit [4] genomen, waarbij zij de staatssteun verenigbaar met de interne markt heeft verklaard. Naar de mening van de Commissie waren KLM en haar dochterondernemingen de enige begunstigden van die steun, met uitsluiting van de andere vennootschappen van de Air France-KLM-groep [5].

Naar aanleiding van een nieuw beroep van Ryanair heeft het Gerecht dit tweede goedkeuringsbesluit ook nietig verklaard. [6] Het heeft geoordeeld dat de Commissie ten onrechte had vastgesteld dat Air France en de holding Air France-KLM geen begunstigden van de steun waren.

De Commissie (zaak C-266/24 P), KLM (zaak C-269/24 P) alsmede Air France en de holding Air France–KLM (zaak C-289/24 P) hebben toen hogere voorzieningen ingesteld bij het Hof van Justitie, om dit laatste arrest van het Gerecht te laten vernietigen.

Met zijn arrest van vandaag vernietigt het Hof het arrest van het Gerecht, verwerpt het gedeeltelijk het beroep van Ryanair en verwijst het de zaak terug naar het Gerecht om uitspraak te doen over de middelen van het beroep van Ryanair waarover het in eerste aanleg niet heeft geoordeeld [7], aangezien het geding wat dat betreft niet in staat van wijzen is.

Het Hof merkt op dat **het Gerecht geen onjuist criterium of rechtskader heeft toegepast door zich bij het bepalen van wie de begunstigde van de aan de orde zijnde maatregel is te baseren op het begrip „economische eenheid”** [8].

Niettemin heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie een kennelijk onjuiste beoordeling had gemaakt door KLM en haar dochterondernemingen als de enige begunstigden van de aan de orde zijnde maatregel aan te merken. **Het heeft zijn eigen beoordeling in de plaats gesteld van die van de Commissie, zonder aannemelijk te maken dat de conclusie van deze laatste niet**

plausibel was. Het Gerecht heeft namelijk **het belang** dat moet worden toegekend aan elk van de elementen op basis waarvan kan worden bepaald wie de begunstigde van de maatregel is **anders beoordeeld** en **de mate van integratie** op grond waarvan kan worden geoordeeld dat **een groep van vennootschappen de begunstigde is anders geïnterpreteerd.**

Volgens het Hof is het Gerecht bij zijn analyse van de begunstigde van de aan de orde zijnde maatregel binnen de Air France-KLM-groep tot bevindingen gekomen die grotendeels overeenstemmen met die van de Commissie. Het heeft zich in essentie beperkt tot een heronderzoek van dezelfde factoren en feitelijke omstandigheden als die de Commissie had vastgesteld en is gedeeltelijk afgeweken van de beoordeling daarvan in het goedkeuringsbesluit, zonder evenwel punten van kritiek te formuleren waaruit blijkt dat die beoordeling kennelijk onjuist was. In het bijzonder is het Gerecht er niet in geslaagd om de beoordeling van de Commissie dat Air France en KLM ondanks de banden binnen de Air France-KLM-groep elk de facto „aanzienlijke economische autonomie" hadden, zodanig in twijfel te trekken dat deze niet langer plausibel is.

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 Hof van Justitie niet bindt. De uiteenzetting van de feiten en het rechtskader heeft betrekking op de relevante periode en is gebaseerd op de dossiers van de zaken.

De volledige tekst en, indien van toepassing, de samenvatting van het arrest zijn 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 Curia Web TV en European Broadcasting Service ✆ (+32) 2 2964106

Volg ons!

[1] Besluit C(2020) 4871 final van de Commissie van 13 juli 2020 betreffende steunmaatregel SA.57116 (2020/N), die door Nederland is uitgevoerd naar aanleiding van de onverwachte Covid-19-pandemie, in de vorm van een staatsgarantie voor leningen en achtergestelde staatslening ten gunste van KLM (zie het perscommuniqué van de Commissie). Dit besluit maakt deel uit van een reeks staatssteunmaatregelen die als reactie op de COVID-19-pandemie zijn genomen, onder andere ter ondersteuning van de vennootschappen die deel uitmaken van de Air France-KLM-groep.

[2] Deze groep wordt geleid door de holding Air France-KLM en bestaat met name uit Air France, Air France-KLM International Mobility, Blueteam V, BigBlank, Air France-KLM Finance en Transavia Company. Frankrijk en Nederland bezitten respectievelijk 14,3 % en 14 % van het kapitaal van de holding Air France-KLM.

[3] Arrest van 19 mei 2021, Ryanair/Commissie (KLM - Covid-19), T-643/20 (zie perscommuniqué nr. 84/21).

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

[5] Air France en de holding Air France-KLM hadden ook steun van Frankrijk ontvangen, die door de Commissie was goedgekeurd. In het bijzonder heeft de Commissie bij besluit van 4 mei 2020, dat het laatst is gewijzigd bij besluit van 26 juli 2021, goedkeuring verleend aan 7 miljard EUR steun voor Air France, die bestond uit een staatsgarantie voor een bancaire lening van 4 miljard EUR en een aandeelhouderslening van maximaal 3 miljard EUR. Volgens de Commissie waren Air France en haar dochterondernemingen de enige begunstigden van de steun, met uitsluiting van met name de holding Air France-KLM en de andere dochterondernemingen daarvan, en van KLM en de dochterondernemingen waarover deze laatste zeggenschap heeft (zie het perscommuniqué van de Commissie). Bijna een jaar later heeft de Commissie bij besluit van 5 april 2021 ook een individuele steunmaatregel goedgekeurd van 4 miljard EUR voor de herkapitalisatie van Air France en de holding Air France-KLM. De Commissie was van mening dat deze steun ten goede kwam aan Air France met haar dochterondernemingen en aan de holding met de dochterondernemingen daarvan, met uitsluiting van KLM en haar dochterondernemingen (zie het perscommuniqué van de Commissie). Bij twee arresten van 20 december 2023, Ryanair en Malta Air/Commissie (Air France – Covid-19), T-216/21, en Ryanair en Malta Air/Commissie (Air France-KLM en Air France – Covid-19), T-494/21, heeft het Gerecht de beroepen van Ryanair en Malta Air toegewezen en de besluiten van de Commissie nietig verklaard (zie persbericht nr. 198/23).

Tegen arrest T-216/21 zijn twee hogere voorzieningen ingesteld: zaken C-166/24 P Commissie/Ryanair en Malta Air, en C-192/24 P Air France-KLM en Vennootschap Air France / Ryanair en Malta Air. Tegen arrest T-494/21 zijn ook twee hogere voorzieningen ingesteld: zaken C-193/24 P Air France-KLM en Vennootschap Air France/Ryanair en Malta Air, en C-167/24 P Commissie/Ryanair en Malta Air. De vier hogere voorzieningen zijn in behandeling.

[6] Arrest van het Gerecht van 7 februari 2024, Ryanair/Commissie (KLM II - Covid-19), T-146/22 (zie ook perscommuniqué nr. 25/24). Naar aanleiding van dit arrest en van arrest T-261/21 heeft de Commissie op 10 juli 2024 een nieuw besluit vastgesteld, waarbij de betreffende Franse en Nederlandse steun werd goedgekeurd (zie het perscommuniqué van de Commissie). Ryanair en Malta Air hebben beroep ingesteld tegen dit besluit zelf (zaak T-250/25, in behandeling).

[7] Deze middelen betreffen een schending van de beginselen met betrekking tot non-discriminatie, het vrij verrichten van diensten en de vrijheid van vestiging, een onjuiste toepassing van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU (volgens welke bepaling onder andere steunmaatregelen om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd), een inbreuk op haar procesrechten, en een niet-nakoming van de motiveringsplicht. Deze middelen vereisen feitelijke beoordelingen, waarvoor het Hof niet over alle noodzakelijke gegevens beschikt.

[8] Uit de rechtspraak van het Hof blijkt namelijk dat wanneer het gaat om meerdere juridisch onafhankelijke entiteiten, zoals de leden van een groep van ondernemingen, deze entiteiten voor de toepassing van het recht inzake staatssteun in voorkomend geval kunnen worden beschouwd als een economische eenheid en dus één onderneming. Het Gerecht heeft dus terecht geoordeeld dat de vraag of er een economische eenheid tussen verschillende juridisch onderscheiden entiteiten bestaat met name rijst wanneer moet worden bepaald wie de begunstigde van die steun is.