Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

23. januar 2025*

»Appel – statsstøtte – støtteordning – foranstaltninger til støtte for luftfartsselskaber med en national driftslicens i forbindelse med covid-19-pandemien – Europa-Kommissionens afgørelse om ikke at gøre indsigelse – begrundelsespligt«

I sag C-490/23 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 1. august 2023,

Neos SpA, Somma Lombardo (Italien), ved avvocati A. Cogoni og M. Merola,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Ryanair DAC, Swords (Irland), ved avocats F.-C. Laprévote og E. Vahida, abogados D. Pérez de Lamo og S. Rating,

sagsøger i første instans,

Europa-Kommissionen ved J. Carpi Badía, L. Flynn og F. Tomat, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

Blue panorama airlines SpA, Somma Lombardo,

Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee, Villafranca di Verona (Italien), ved avvocati A. Cogoni og M. Merola,

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af formanden for Tredje Afdeling, C. Lycourgos, som fungerende formand for Fjerde Afdeling, og dommerne S. Rodin (refererende dommer) og O. Spineanu-Matei,

* Processprog: engelsk.

generaladvokat: N. Emiliou,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Neos SpA har med sin appel nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 24. maj 2023, Ryanair mod Kommissionen (Italien; støtteordning; covid-19) (T-268/21, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2023:279), hvorved Retten annullerede Kommissionens afgørelse C(2020) 9625 final af 22. december 2020 om statsstøtte SA.59029 (2020/N) – Italien – covid-19: Ordning for kompensation til luftfartsselskaber med licens udstedt af de italienske myndigheder (herefter »den omtvistede afgørelse«).

Tvistens baggrund og den omtvistede afgørelse

2 Tvistens baggrund, som den fremgår af den appellerede dom, kan gengives som følger.

3 Ved decreto-legge n. 34 – Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonche' di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (lovdekret nr. 34 om hasteforanstaltninger vedrørende sundhed, støtte til beskæftigelsen og økonomien samt socialpolitik i forbindelse med den epidemiologiske nødsituation forårsaget af covid-19) af 19. maj 2020 (GURI nr. 128 af 19.5.2020, almindeligt tillæg nr. 21), som omdannet til lov nr. 77 af 17. juli 2020 (GURI nr. 180 af 18.7.2020, almindeligt tillæg nr. 25) (herefter »lovdekret nr. 34/2020«), oprettede de italienske myndigheder en fond til kompensation for skader, som luftfartssektoren havde lidt i forbindelse med covid-19-pandemien, for i alt 130 mio. EUR (herefter »den omhandlede foranstaltning«).

4 Den 14. august 2020 vedtog de italienske myndigheder decreto-legge n. 104. – Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia (lovdekret nr. 104 om hasteforanstaltninger til støtte og genopretning af økonomien) (GURI nr. 203 af 14.8.2020, almindeligt tillæg, s. 30). Ved dette lovdekret fik Den Italienske Republiks minister for infrastruktur og transport i afventning af afslutningen af proceduren efter artikel 108, stk. 3, TEUF beføjelser til som forskud at indrømme de luftfartsselskaber, der opfyldte betingelserne til støtteberettigelse fastsat i artikel 198 i lovdekret nr. 34/2020, tilskud finansieret af den fond, der var oprettet ved lovdekret nr. 34/2020, for i alt maksimalt 50 mio. EUR.

5 Den 15. oktober 2020 anmeldte Den Italienske Republik i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF den omhandlede foranstaltning til Europa-Kommissionen.

6 Der er i artikel 198 i lovdekret nr. 34/2020 fastsat fire betingelser for støtteberettigelse under den omhandlede foranstaltning. For det første må luftfartsselskabet ikke modtage støtte fra en fond oprettet i henhold til et andet lovdekret, der foreskriver kompensation for skade forårsaget af

covid-19-pandemien til luftfartsselskaber, som har en licens udstedt af de italienske myndigheder, og som er pålagt at udføre forpligtelser til offentlig tjeneste på tidspunktet for dette lovdekrets ikrafttræden. For det andet skal luftfartsselskabet have et gyldigt luftfartsoperatørcertifikat og en italiensk licens. For det tredje skal luftfartsselskabets flys kapacitet overstige 19 pladser. For det fjerde skal luftfartsselskabet i forhold til sine ansatte, hvis hjemmebase er i Italien, samt ansatte i tredjemandsvirksomheder, der deltager i selskabets virksomhed, betale en løn, som ikke må være lavere end mindstelønnen fastsat ved den nationale kollektive overenskomst, som finder anvendelse på lufttransportsektoren (herefter »mindstelønskravet«).

7 Den 22. december 2020 vedtog Kommissionen den omtvistede afgørelse, hvorved den fastslog, at den omhandlede foranstaltning var forenelig med det indre marked i medfør af artikel 107, stk. 2, litra c), TEUF og gjorde derfor ikke indsigelse.

Sagen for Retten og den appellerede dom

8 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 18. maj 2021 anlagde Ryanair DAC sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse.

9 Til støtte for søgsmålet fremsatte Ryanair fire anbringender, hvoraf det første vedrørte en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden, det andet en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF og et åbenbart urigtigt skøn med hensyn til støttens forholdsmæssighed i forhold til de skader, der var forårsaget af covid-19-pandemien, det tredje en tilsidesættelse af selskabets proceduremæssige rettigheder, idet Kommissionen afviste at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, selv om der forelå alvorlig tvivl om den omhandlede foranstaltnings forenelighed med det indre marked, og det fjerde en tilsidesættelse af begrundelsespligten i artikel 296, stk. 2, TEUF.

10 I den appellerede dom undersøgte Retten det fjerde anbringende, idet den fremhævede, at tilsidesættelsen af denne forpligtelse henhørte under tilsidesættelsen af væsentlige formforskrifter og ikke vedrørte den omtvistede afgørelses materielle lovlighed.

11 I denne henseende fastslog Retten i det væsentlige, at denne afgørelse var behæftet med en dobbelt tilsidesættelse af begrundelsespligten for så vidt angår analysen af den fjerde betingelse for støtteberettigelse under den omhandlede foranstaltning, nemlig mindstelønskravet.

12 For det første fastslog Retten i den appellerede doms præmis 24, at det ikke af den omtvistede afgørelse fremgik klart og utvetydigt, hvilket ræsonnement Kommissionen havde lagt til grund for i 93. betragtning til denne afgørelse at fastslå, at mindstelønskravet var uløseligt forbundet med den omhandlede foranstaltning, samtidig med at den i 95. betragtning hertil fastslog, at dette krav ikke var uløseligt forbundet med den nævnte foranstaltnings formål.

13 For det andet fastslog Retten bl.a. i den appellerede doms præmis 26 og 34, at Kommissionen ikke havde redegjort for grundene til, at den fandt, at den eneste relevante bestemmelse, ud over artikel 107 TEUF og 108 TEUF, i forhold til hvilken den skulle undersøge, om mindstelønskravet var foreneligt med EU-retten, var artikel 8 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 593/2008 af 17. juni 2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I) (EUT 2008, L 177, s. 6) (herefter »Rom I-forordningen«), og ikke – bl.a. – artikel 56 TEUF om fri udveksling af tjenesteydelser.

14 Under disse omstændigheder fastslog Retten, at den ikke kunne efterprøve, om mindstelønskravet var foreneligt med »andre bestemmelser i EU-retten«, og således, om den omhandlede foranstaltning i sin helhed var forenelig med det indre marked.

15 Retten tog derfor uden at undersøge de øvrige anbringender det fjerde anbringende til følge og annullerede følgelig den omtvistede afgørelse.

Parternes påstande i appelsagen

16 Ved sin appel har Neos nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves.

– Sagen hjemvises til Retten.

17 Ryanair har nedlagt følgende påstande for Domstolen:

– Appellen forkastes.

– Appellanten tilpligtes at betale omkostningerne i nærværende sag.

18 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves.

– Sagen hjemvises til Retten.

– Ryanair tilpligtes at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger såvel i forbindelse med sagen i første instans som appelsagen.

19 Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee har nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, og at sagen hjemvises til Retten.

Om appellen

20 Neos har til støtte for sin appel fremsat to anbringender, der hver består af tre led. Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af den begrundelsespligt, der påhviler Retten, og retlige fejl for så vidt angår vurderingen af forholdet mellem statsstøttereglerne og andre bestemmelser i traktaterne samt af den begrundelsespligt, der påhviler Kommissionen. Det andet anbringende vedrører en urigtig gengivelse af den omtvistede afgørelse og retlige fejl med hensyn til vurderingen af den begrundelsespligt, der påhviler Kommissionen, anvendelsen af artikel 56 TEUF i luftfartssektoren samt vurderingen af forholdet mellem Rom I-forordningens artikel 8, stk. 1, og reglerne for det indre marked.

21 Med det første anbringendes tredje led og det andet anbringendes første led, som skal behandles samlet, har Neos gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 24 og 26-34 begik retlige fejl og gengav de faktiske omstændigheder urigtigt, da den fastslog, at Kommissionen havde tilsidesat sin begrundelsespligt i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF og artikel 108, stk. 2, TEUF.

Parternes argumenter

22 I forbindelse med det første anbringendes tredje led har Neos gjort gældende, at for så vidt som Retten i den appellerede doms præmis 24 fastslog, at Kommissionen ikke klart og utvetydigt havde forklaret grundene til, at mindstelønskravet var uløseligt forbundet med den omhandlede foranstaltning »samtidig« med, at det ikke var uløseligt forbundet med dens formål, tilsidesatte Retten omfanget af den begrundelsespligt, der påhviler Kommissionen i henhold til artikel 296 TEUF og artikel 108, stk. 2, TEUF.

23 Ifølge Neos opfylder den omtvistede afgørelse kravene i Domstolens praksis vedrørende begrundelseskravet. I første række indeholder 92. og 93. betragtning til denne afgørelse en begrundet vurdering af de fire betingelser for støtteberettigelse under den omhandlede foranstaltning, der i det foreliggende tilfælde er beskrevet som værende uløseligt forbundet med denne foranstaltning. Neos har i denne henseende anført, at Ryanair ikke anfægtede denne vurdering i forbindelse med sit søgsmål, herunder med hensyn til begrundelsespligten, således at Retten ved at fastslå, at Kommissionen havde tilsidesat denne forpligtelse, tilsidesatte forbuddet mod at træffe afgørelse ultra petita.

24 Hvad i anden række angår 95. betragtning til den omtvistede afgørelse kunne og burde Kommissionen have konkluderet, at det ikke var nødvendigt at foretage en særskilt vurdering af mindstelønskravet, eftersom det er uløseligt forbundet med formålet med den omhandlede foranstaltning. Dette krav havde nemlig til formål at sikre, at fordelene under denne foranstaltning blev delt mellem de berørte virksomheder og deres arbejdstagere, idet det sikredes, at sidstnævntes løn ikke var lavere end det lovbestemte minimum, der er fastsat i henhold til den nationale kollektive overenskomst, der gjaldt for luftfartssektoren, og at arbejdstagerne ikke blev straffet på grund af pandemien. Dette formål er fuldt ud i overensstemmelse med ordlyden af artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF, er ikke diskriminerende, fordrejer ikke samhandelen mellem medlemsstaterne og skader ikke det indre markeds funktion i større omfang end selve støtten. Neos har imidlertid præciseret, at Kommissionen af forsigtighedshensyn fandt, at det nævnte krav ikke var uløseligt forbundet med formålet med den omhandlede foranstaltning, idet den klart begrundede sit standpunkt i 95. betragtning til den omtvistede afgørelse og undersøgte det i lyset af andre EU-retlige bestemmelser end dem, der specifikt regulerer statsstøtte.

25 I tredje række er det vanskeligt at forstå, hvorfor Retten fastslog, at den omtvistede afgørelse er behæftet med en tilsidesættelse af begrundelsespligten, henset til Kommissionens ræsonnement og konklusion om, at mindstelønskravet ikke er uløseligt forbundet med formålet med den omtvistede foranstaltning, hvilke imidlertid var nyttige for Ryanair og enhver anden interesseret part med henblik på at anfægte denne afgørelse.

26 Neos har i denne forbindelse anført, at den omtvistede afgørelse er mere velunderbygget end andre afgørelser fra Kommissionen om godkendelse af tildeling af støtte til luftfartssektoren i forbindelse med covid-19-pandemien, som Ryanair har anfægtet ud fra et begrundelsessynspunkt, men som ikke desto mindre blev tiltrådt af Retten. Neos har således fremhævet, at den omtvistede afgørelse i modsætning til disse andre afgørelser fra Kommissionen indeholder en mere detaljeret vurdering af foreneligheden med EU-retten, eftersom den indeholder et helt afsnit om vurderingen af den omhandlede foranstaltnings forenelighed med andre bestemmelser i EU-retten end artikel 107 TEUF, og en konstatering af,

at én betingelse for at være omfattet af denne foranstaltning ikke er uløseligt forbundet med foranstaltningens formål. Under disse omstændigheder forekommer en annullation af den omtvistede afgørelse på grund af en tilsidesættelse af begrundelsespligten mildest talt paradoksal.

27 Den omstændighed, at begrundelsen for denne afgørelse er tilstrækkelig, bekræftes desuden af den omstændighed, at Ryanair var i stand til at udøve sin ret til effektive retsmidler, hvilket fremgår af det første anbringende, fremsat i forbindelse med annullationssøgsmålet. Dette anbringende viser, at sagsøgeren i første instans forstod rækkevidden af den omtvistede afgørelse og kunne anfægte, at den er velbegrundet.

28 Med det andet anbringendes første led har Neos gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 26-34 gengav den omtvistede afgørelse urigtigt og begik en retlig fejl med hensyn til omfanget af den begrundelsespligt, der påhviler Kommissionen.

29 For det første er Rettens ræsonnement, hvorefter Kommissionen alene undersøgte, om mindstelønskravet var foreneligt med det indre marked i lyset af Rom I-forordningens artikel 8, selvmodsigende og fejlagtig. Som det klart fremgår af den omtvistede afgørelse, og navnlig af 95. og 99. betragtning hertil, undersøgte Kommissionen nemlig ikke blot dette kravs forenelighed med det indre marked med hensyn til denne bestemmelse, men ligeledes med hensyn til andre bestemmelser i EU-retten. Retten foretog således en urigtig gengivelse af den omtvistede afgørelse.

30 For det andet tilsidesatte Retten – ved at kritisere Kommissionen for ikke at have begrundet konklusionen i 99. betragtning til den omtvistede afgørelse, hvorefter mindstelønskravet ikke var i strid med andre bestemmelser i EU-retten – omfanget af den begrundelsespligt, der påhviler Kommissionen i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF og artikel 108, stk. 2, TEUF. Det kan nemlig ikke med rimelighed kræves af Kommissionen, at den giver en detaljeret begrundelse med hensyn til hver EU-retlig bestemmelse, der potentielt kan anses for relevant.

31 Kommissionen og Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee er begge af den opfattelse, at Neos' anbringender bør tages til følge.

32 Ryanair har bestridt Neos argumentation til støtte for appelanbringenderne. Ryanair har gjort gældende, at det var med rette, at Retten fastslog, at Kommissionen ikke havde begrundet konklusionen om, at mindstelønskravet var uløseligt forbundet med den omhandlede foranstaltning, samtidig med at det ikke var uløseligt forbundet med denne foranstaltnings formål. I modsætning til, hvad Neos har gjort gældende, traf Retten ikke afgørelse ultra petita, eftersom den ikke tog stilling det spørgsmål alene, om der var en forbindelse mellem dette krav og den nævnte omhandlede foranstaltning, og idet Retten under alle omstændigheder af egen drift kunne have behandlet anbringendet om utilstrækkelig begrundelse. For så vidt som Neos har henvist til flere nylige domme afsagt af Retten vedrørende støtte ydet til luftfartssektoren i forbindelse med covid-19-pandemien, har Ryanair fremhævet forskellene mellem de afgørelser fra Kommissionen, der var genstand for disse domme, og den omtvistede afgørelse, navnlig med hensyn til den klage, som Associazione Italiana Compagnie Aeree Low Fares (den italienske sammenslutning af lavprisluftfartsselskaber) indgav. Denne klage styrkede imidlertid Kommissionens forpligtelse til at undersøge spørgsmålet om tilsidesættelse af den frie udveksling af tjenesteydelser. Mere generelt drejer det sig ikke om, hvorvidt den omtvistede afgørelse var bedre begrundet end andre kommissionsafgørelser, men om den var tilstrækkeligt begrundet.

33 Hvad angår det andet appelanbringendes første led skal dette afvises, eftersom det hverken er underbygget eller klart. Ifølge Ryanair har Neos under alle omstændigheder ikke godtgjort, at Retten foretog en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, som Neos gjorde gældende, og har ikke fremlagt noget bevis, der godtgør, at Kommissionen undersøgte, om mindstelønskravet var i overensstemmelse med andre bestemmelser i EU-retten end Rom I-forordningens artikel 8. Retten begik således ikke nogen retlig fejl med hensyn til vurderingen af omfanget af den begrundelsespligt, der påhviler Kommissionen i denne henseende, navnlig henset til betydningen af den klage, som den italienske sammenslutning af lavprisluftfartsselskaber havde indgivet i forbindelse med den omtvistede afgørelse.

Domstolens bemærkninger

34 Det skal bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF, skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente retsinstans kan udøve sin prøvelsesret. Begrundelseskravet skal bedømmes i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater og andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en retsakts begrundelse opfylder kravene efter artikel 296, stk. 2, TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dom af 23.11.2023, Ryanair mod Kommissionen, C-210/21 P, EU:C:2023:908, præmis 105 og den deri nævnte retspraksis).

35 Når sagen som i det foreliggende tilfælde angår en afgørelse om ikke at gøre indsigelse i forhold til en støtteforanstaltning i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, har Domstolen allerede haft lejlighed til at præcisere, at en sådan afgørelse, som træffes med kort varsel, kun skal indeholde en angivelse af grundene til, at Kommissionen finder, at bedømmelsen af, om den pågældende støtte er forenelig med det indre marked, ikke giver anledning til alvorlige vanskeligheder, og at selv en kortfattet begrundelse skal anses for tilstrækkelig med hensyn til begrundelseskravet ifølge artikel 296, stk. 2, TEUF, hvis den ikke desto mindre klart og utvetydigt angiver årsagerne til, at Kommissionen vurderede, at der ikke forelå sådanne vanskeligheder, hvorfor spørgsmålet, om begrundelsen er gyldig, ikke er relevant for dette krav (dom af 23.11.2023, Ryanair mod Kommissionen, C-210/21 P, EU:C:2023:908, præmis 106 og den deri nævnte retspraksis).

36 Det er i lyset af disse kriterier, at det skal undersøges, om Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at den omtvistede afgørelse var behæftet med en tilsidesættelse af den begrundelsespligt, der påhviler Kommissionen i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF.

37 I første række bemærkes, at for så vidt som Neos med det første anbringendes tredje led har foreholdt Retten, at den begik en sådan fejl ved i den appellerede doms præmis 24 at fastslå, at den omtvistede afgørelse ikke klart og utvetydigt angav det ræsonnement, der havde foranlediget Kommissionen til at fastslå, at mindstelønskravet var uløseligt forbundet med den omhandlede foranstaltning, i 93. betragtning til denne afgørelse, og »samtidigt« fastslå, at dette krav ikke var uløseligt forbundet med formålet med denne foranstaltning, i 95. betragtning til nævnte afgørelse, skal det bemærkes, at disse betragtninger fremgår af den omtvistede afgørelses sidste

afsnit, dvs. afsnit 3.3.5, der indeholder 91.-99. betragtning til denne afgørelse, og som specifikt vedrører den vurdering, som Kommissionen foretog af den omhandlede foranstaltning i forhold til andre bestemmelser og principper i EU-retten end dem, der vedrører statsstøtte.

38 Forud for denne vurdering beskrev Kommissionen den omhandlede foranstaltning i den omtvistede afgørelses andet afsnit, idet den bl.a. nævnte dens formål, nemlig i det væsentlige at kompensere for de skader, som visse luftfartsselskaber havde lidt som følge af de rejserestriktioner, der var blevet indført som følge af covid-19-pandemien, og grundlaget herfor, nemlig artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF, de foranstaltninger, som medlemsstaterne og tredjelande havde vedtaget i denne henseende for så vidt angår flyvninger til eller fra Italien, disse foranstaltningers indvirkning på de italienske luftfartsselskaber, de fire betingelser for støtteberettigelse under den omhandlede foranstaltning og den erstatningsberettigede skade, dvs. nettotab direkte forbundet med de nævnte restriktioner, som var lidt i perioden fra den 1. marts til den 15. juni 2020.

39 Hvad angår undersøgelsen af den omhandlede foranstaltnings forenelighed med artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF fandt Kommissionen i det væsentlige i den omtvistede afgørelses afsnit 3.3.3 og 3.3.4, at denne foranstaltning faktisk vedrørte en usædvanlig begivenhed som omhandlet i denne bestemmelse, at den omfattede periode svarede til den periode, hvor de nettotab, som luftfartsselskaberne havde lidt, udgjorde en skade, der var direkte forbundet med denne begivenhed, og at denne foranstaltning var forholdsmæssig, eftersom den ikke gik ud over, hvad der var nødvendigt for at kompensere for denne skade.

40 Det var efter denne indledende undersøgelse, at Kommissionen i den omtvistede afgørelses sidste afsnit undersøgte den omhandlede foranstaltnings forenelighed med andre bestemmelser i EU-retten.

41 I denne henseende henviste Kommissionen i første række i 91. betragtning til den omtvistede afgørelse til retspraksis, hvorefter proceduren i artikel 108 TEUF aldrig må føre til resultater, der er i strid med EUF-traktatens særlige bestemmelser. En støtte, der som sådan eller ved visse af sine gennemførelsesforanstaltninger er i strid med EU-rettens almindelige bestemmelser eller principper, kan således ikke erklæres forenelig med det indre marked (jf. i denne retning bl.a. dom af 15.4.2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, præmis 50 og 51, og af 23.11.2023, Ryanair mod Kommissionen, C-210/21 P, EU:C:2023:908, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).

42 I anden række henviste Kommissionen, således som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 22, i 92. betragtning til denne afgørelse til retspraksis, hvoraf det følger, at når en støttes gennemførelsesforanstaltninger er så uløseligt forbundet med støttens formål, at det ikke er muligt at bedømme dem isoleret, skal deres virkning på støttens forenelighed eller uforenelighed i sin helhed med det indre marked nødvendigvis bedømmes gennem den procedure, der er fastsat i artikel 108 TEUF (jf. i denne retning bl.a. dom af 22.3.1977, Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:51, præmis 14, og af 23.11.2023, Ryanair mod Kommissionen, C-210/21 P, EU:C:2023:908, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis).

43 Dernæst anførte Retten i samme præmis i den appellerede dom, at Kommissionen i 93. betragtning til den omtvistede afgørelse havde konstateret, at de fire betingelser for støtteberettigelse under den omhandlede foranstaltning var »uløseligt forbundet« med denne foranstaltning som omhandlet i denne retspraksis.

44 I øvrigt bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 23, at Kommissionen i 95. betragtning til den omtvistede afgørelse havde anført, at der var en særlig grund til at undersøge den fjerde af disse betingelser for støtteberettigelse vedrørende mindstelønskravet, og at den havde fundet, at dette krav »ikke var uløseligt forbundet med formålet med den omhandlede foranstaltning«, eftersom den i det væsentlige tilsigtede, at støttemodtagerne sikrede en beskyttelse af mindstelønnen for deres ansatte med hjemmebase i Italien i overensstemmelse med italiensk ret, inden den konkluderede, at det nævnte kravs forenelighed med det indre marked derfor også skulle vurderes i lyset af »andre relevante bestemmelser i EU-retten«.

45 Endelig fandt Kommissionen, som nævnt i den appellerede doms præmis 25, efter i 96.-98. betragtning til den omtvistede afgørelse at have vurderet mindstelønskravets forenelighed med det indre marked i lyset af Rom I-forordningens artikel 8, stk. 1, i 99. betragtning, at dette krav umiddelbart opfyldte den beskyttelse, som denne forordning indrømmede arbejdstagerne, og ikke udgjorde en overtrædelse af andre bestemmelser i EU-retten.

46 Det er i denne sammenhæng, at appellanten har gjort gældende, at Rettens vurdering i den appellerede doms præmis 24, hvorefter Kommissionen herved ikke havde givet en tilstrækkelig begrundelse for den omtvistede afgørelse i dennes 93. og 95. betragtning, idet den ikke klart og utvetydigt angav det ræsonnement, der førte den til at fastslå, at mindstelønskravet var uløseligt forbundet med den omhandlede foranstaltning samtidig med, at dette krav ikke var uløseligt forbundet med formålet med denne foranstaltning, er behæftet med en retlig fejl.

47 Det skal i første række bemærkes, at hvad angår en afgørelse om ikke at gøre indsigelse mod en støtteforanstaltning inden for rammerne af den procedure, der er omhandlet i artikel 108, stk. 3, TEUF, påhvilede det i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 35, Retten at efterprøve, om den omtvistede afgørelse indeholdt grundene til, at Kommissionen fandt, at bedømmelsen af, om den omhandlede foranstaltning var forenelig med det indre marked, ikke gav anledning til alvorlige vanskeligheder.

48 Som det fremgår af denne doms præmis 38-40 og 45, angav Kommissionen grundene til, at den fandt, at det forholdt sig således, nemlig at denne foranstaltning overholdt betingelserne for anvendelse af artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF, og at den stod i rimeligt forhold til den skade, som erstatningen var møntet på, foruden at en betingelse for støtteberettigelse under denne foranstaltning, som Kommissionen fandt skulle undersøges i lyset af andre bestemmelser i EU-retten end dem, der vedrører statsstøtte, ikke forekom at være i strid med nogen af disse bestemmelser.

49 Idet Rettens vurdering i den appellerede doms præmis 24 ikke tager hensyn til alle disse elementer i den omtvistede afgørelse, er den baseret på en undersøgelse af denne afgørelses begrundelse, som tilsidesætter det kriterium, på grundlag af hvilket spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen for afgørelsen var tilstrækkelig, skulle vurderes.

50 I anden række fremgår det, således som det er anført i denne doms præmis 41-44, af begrundelsen for den omtvistede afgørelse, hvorfor Kommissionen fandt, at mindstelønskravet skulle vurderes i forhold til andre bestemmelser i EU-retten end dem, der vedrører statsstøtte, nemlig at dette krav ikke var uløseligt forbundet med formålet med den omhandlede foranstaltning. I modsætning til, hvad Retten implicit fastslog i den appellerede doms præmis 24, kunne det imidlertid ikke kræves, at Kommissionen gav en mere detaljeret begrundelse vedrørende denne konstatering eller det forhold, der kunne være mellem denne konstatering og den forudgående konstatering af, at alle betingelserne for støtteberettigelse under denne foranstaltning var uløseligt forbundet med denne.

51 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 35, kan begrundelsen for en afgørelse truffet i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF om ikke at gøre indsigelse mod en støtteforanstaltning være kortfattet.

52 Det fremgår endvidere implicit, men nødvendigvis af sammenhængen i 93. og 95. betragtning til den omtvistede afgørelse, at Kommissionen fandt, at den skulle foretage en supplerende analyse af mindstelønskravet i forhold til andre bestemmelser i EU-retten end bestemmelserne om statsstøtte. Kommissionens ræsonnement fremstår således som tilstrækkeligt klart og utvetydigt.

53 Det skal i denne forbindelse påpeges, at spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen for en retsakt er velunderbygget, er forskelligt fra vurderingen af, om denne begrundelse er tilstrækkelig. Selv hvis det antages, at de to parallelle konstateringer i 93. og 95. betragtning til den omtvistede afgørelse er behæftet med en retlig fejl, kan dette under ingen omstændigheder sanktioneres i henhold til den begrundelsespligt, der er fastsat i artikel 296, stk. 2, TEUF.

54 Det følger af det ovenstående, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 24 at fastslå, at den omtvistede afgørelse, og nærmere bestemt 93. og 95. betragtning hertil, ikke opfyldte begrundelseskravet i artikel 296, stk. 2, TEUF.

55 I anden række har Neos med det andet anbringendes første led i det væsentlige foreholdt Retten, at den begik en retlig fejl ved bl.a. i den appellerede doms præmis 26, 34 og 107 at fastslå, at Kommissionen tilsidesatte sin begrundelsespligt, for så vidt som den ikke forklarede, hvorfor den eneste relevante bestemmelse ud over artikel 107 TEUF og 108 TEUF, i forhold til hvilken den skulle undersøge foreneligheden af mindstelønskravet med det indre marked, var Rom I-forordningens artikel 8, og ikke bl.a. artikel 56 TEUF, der fastsætter den frie udveksling af tjenesteydelser.

56 I denne henseende, og således som det er anført i den i præmis 41 i denne dom nævnte retspraksis, må proceduren i artikel 108 TEUF aldrig føre til resultater, der er i strid med EUF-traktatens særlige bestemmelser. En støtte, der som sådan eller ved visse af sine gennemførelsesforanstaltninger er i strid med EU-rettens almindelige bestemmelser eller principper, kan således ikke erklæres forenelig med det indre marked.

57 I det foreliggende tilfælde skal det dels fastslås, at selv om den omtvistede afgørelse, navnlig henset til 96.-99. betragtning hertil, kun indeholder en detaljeret undersøgelse af, om mindstelønskravet er foreneligt med Rom I-forordningens artikel 8, fremgår det imidlertid ikke heraf, således som Neos med rette har anført, at der er tale om den eneste EU-retlige bestemmelse, som Kommissionen fandt kunne være relevant med henblik på denne undersøgelse. I 99. betragtning til den omtvistede afgørelse konkluderede Kommissionen nemlig, at mindstelønskravet prima facie var foreneligt med Rom I-forordningen, og at det »ikke udgjorde en tilsidesættelse af andre bestemmelser i EU-retten«.

58 Dels indebærer den begrundelsespligt, der påhviler Kommissionen, i modsætning til, hvad Retten bl.a. fastslog i den appellerede doms præmis 26, 27 og 34, under alle omstændigheder ikke, at den i hvert enkelt tilfælde skal begrunde, hvorfor der ikke er foretaget en udtrykkelig gennemgang af en støtteforanstaltnings forenelighed med visse andre EU-retlige bestemmelser eller principper end statsstøttereglerne, og dermed skal udtale sig om deres relevans for en sådan gennemgang.

59 Henset til det meget store antal EU-retlige bestemmelser og principper, der kan tilsidesættes ved tildelingen af støtte, kan det nemlig ikke kræves af Kommissionen, at den giver en særlig begrundelse for hver af disse – og i det foreliggende tilfælde for så vidt angår artikel 56 TEUF – idet den ellers ville bringe effektiviteten af den i artikel 108 TEUF fastsatte procedure i fare, for ikke at tale om muligheden for at træffe en positiv afgørelse vedrørende en støtte efter afslutningen af den indledende undersøgelsesfase i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, og således uden at indlede en formel undersøgelsesprocedure.

60 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at henset til den nødvendige hensyntagen til sammenhængen med henblik på vurderingen af begrundelseskravet som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 34, indebærer en afgørelse, hvorved en støtteforanstaltning erklæres forenelig med det indre marked inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 108 TEUF, navnlig hvis det som i den foreliggende sag fremgår af dens begrundelse, at Kommissionen har vurderet den pågældende støtteforanstaltning i lyset af disse bestemmelser eller principper, at Kommissionen har fundet, at disse bestemmelser og principper enten ikke var relevante i forhold til denne foranstaltning eller under alle omstændigheder ikke var blevet tilsidesat.

61 Det følger af det ovenstående, at Retten ligeledes begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 26, 34 og 107 at fastslå, at Kommissionen havde tilsidesat sin begrundelsespligt, for så vidt som den ikke havde forklaret, hvorfor den eneste relevante bestemmelse, ud over artikel 107 TEUF og 108 TEUF, i forhold til hvilken den skulle undersøge foreneligheden af mindstelønskravet, var Rom I-forordningens artikel 8 og ikke bl.a. artikel 56 TEUF.

62 Henset til samtlige disse betragtninger skal det første appelanbringendes tredje led og det andet appelanbringendes første led tages til følge, og den appellerede dom skal følgelig ophæves, uden at det er nødvendigt at undersøge det klagepunkt om urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, der er fremsat i forbindelse med dette sidste led, eller disse anbringenders øvrige led.

Om søgsmålet for Retten

63 Domstolen kan i overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, andet punktum, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, når den ophæver den af Retten trufne afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.

64 Dette er tilfældet i den foreliggende sag for så vidt angår det fjerde anbringendes første led om tilsidesættelse af den begrundelsespligt, der påhviler Kommissionen i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF, idet sidstnævnte undlod at vurdere den omhandlede foranstaltning navnlig for så vidt angik mindstelønskravet i forhold til visse andre bestemmelser eller principper i EU-retten end dem, der specifikt regulerer statsstøtte, såsom princippet om forbud mod forskelsbehandling, etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

65 Det følger nemlig af betragtningerne i denne doms præmis 34-60, at dette led skal forkastes som ugrundet.

66 Hvad derimod angår det fjerde anbringendes andet led og det første anbringende om en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden, det andet anbringende om en

tilsidesættelse af artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF og et åbenbart urigtigt skøn med hensyn til støttens forholdsmæssighed i forhold til de skader, der var forårsaget af covid-19-pandemien, det tredje anbringende om en tilsidesættelse af Ryanairs proceduremæssige rettigheder som følge af afvisningen af at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, selv om der forelå alvorlig tvivl om den omhandlede foranstaltnings forenelighed med det indre marked, er tvisten ikke moden til påkendelse.

67 Disse anbringender, der i det væsentlige vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den omtvistede afgørelse er velbegrundet, og som Retten ikke undersøgte, indebærer nemlig, at der skal foretages komplekse faktuelle vurderinger, med hensyn til hvilke Domstolen ikke råder over alle de nødvendige oplysninger.

68 Følgelig hjemvises sagen til Retten med henblik på, at denne træffer afgørelse om de anbringender, der er nævnt i denne doms præmis 66, og afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Fjerde Afdeling):

1) **Den Europæiske Unions Rets dom af 24. maj 2023, Ryanair mod Kommissionen (Italien; støtteordning; covid-19) (T-268/21, EU:T:2023:279), ophæves.**

2) **Sagen hjemvises til Den Europæiske Unions Ret med henblik på, at denne træffer afgørelse vedrørende det første til det tredje anbringende samt det fjerde anbringendes andet led i Ryanair DAC's søgsmål.**

3) **Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.**

Underskrifter