Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

23. Januar 2025*

„Rechtsmittel – Staatliche Beihilfe – Beihilferegelung – Maßnahmen zur Unterstützung von Luftfahrtunternehmen mit einer nationalen Betriebsgenehmigung im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie – Beschluss der Europäischen Kommission, keine Einwände zu erheben – Begründungspflicht“

In der Rechtssache C-490/23 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 1. August 2023,

Neos SpA, mit Sitz in Somma Lombardo (Italien), vertreten durch A. Cogoni und M. Merola, Avvocati,

Rechtsmittelführerin,

andere Parteien des Verfahrens:

Ryanair DAC, mit Sitz in Swords (Irland), vertreten durch F.-C. Laprévote und E. Vahida, Avocats, D. Pérez de Lamo und S. Rating, Abogados,

Klägerin im ersten Rechtszug,

Europäische Kommission, vertreten durch J. Carpi Badía, L. Flynn und F. Tomat als Bevollmächtigte,

Beklagte im ersten Rechtszug,

Blue panorama airlines SpA mit Sitz in Somma Lombardo,

Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee, mit Sitz in Villafranca di Verona (Italien), vertreten durch A. Cogoni und M. Merola, Avvocati,

Streithelferinnen im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

* Verfahrenssprache: Englisch.

unter Mitwirkung des Präsidenten der Dritten Kammer C. Lycourgos in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Vierten Kammer, des Richters S. Rodin (Berichterstatter) und der Richterin O. Spineanu-Matei,

Generalanwalt: N. Emiliou,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Mit ihrem Rechtsmittel beantragt die Neos SpA die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 24. Mai 2023, Ryanair/Kommission (Italien; Beihilferegelung; Covid-19) (T-268/21, im Folgenden: angefochtenes Urteil, EU:T:2023:279), mit dem das Gericht den Beschluss C(2020) 9625 final der Kommission vom 22. Dezember 2020 über die staatliche Beihilfe SA.59029 (2020/N) – Italien – COVID-19 betreffend eine Regelung über einen Ausgleich für Luftfahrtunternehmen mit von den italienischen Behörden erteilter Betriebsgenehmigung (im Folgenden: streitiger Beschluss) für nichtig erklärt hat.

Vorgeschichte des Rechtsstreits und streitiger Beschluss

2 Die Vorgeschichte des Rechtsstreits, wie sie sich aus dem angefochtenen Urteil ergibt, kann wie folgt zusammengefasst werden.

3 Mit dem 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 (Gesetzesdekret Nr. 34 über dringliche Maßnahmen im Bereich Gesundheit, Förderung von Wirtschaft und Beschäftigung sowie der Sozialpolitik infolge des epidemiologischen Ausnahmezustands im Zusammenhang mit Covid-19) vom 19. Mai 2020 (GURI Nr. 128 vom 19. Mai 2020, Supplemento ordinario Nr. 21) in der durch die Legge n. 77 (Gesetz Nr. 77) vom 17. Juli 2020 (GURI Nr. 180 vom 18. Juli 2020, Supplemento ordinario Nr. 25) geänderten und in ein Gesetz umgewandelten Fassung (im Folgenden: Gesetzesdekret Nr. 34/2020) richteten die italienischen Behörden einen mit 130 Mio. Euro ausgestatteten Fonds zum Ausgleich der Schäden ein, die im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie im Luftfahrtsektor entstanden sind (im Folgenden: in Rede stehende Maßnahme).

4 Am 14. August 2020 erließen die italienischen Behörden das Decreto-legge n. 104 – Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia (Gesetzesdekret Nr. 104 über dringliche Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaft und Belebung der Konjunktur) (GURI Nr. 203 vom 14. August 2020, Supplemento ordinario Nr. 30). Dieses Gesetzesdekret ermächtigte den Minister der Italienischen Republik für Infrastruktur und Verkehr, bis zum Abschluss des Verfahrens gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV den Luftfahrtunternehmen, die die in Art. 198 des

Gesetzesdekrets Nr. 34/2020 genannten Bewilligungskriterien erfüllten, als Vorschuss und im Rahmen eines 50 Mio. Euro nicht übersteigenden Gesamtbetrags Subventionen zu gewähren, die über den durch das Gesetzesdekret Nr. 34/2020 errichteten Fonds finanziert wurden.

5 Am 15. Oktober 2020 teilte die Italienische Republik der Europäischen Kommission gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV die in Rede stehende Maßnahme mit.

6 In Art. 198 des Gesetzesdekrets Nr. 34/2020 sind vier Bewilligungskriterien für die in Rede stehende Maßnahme festgelegt. Erstens darf das Luftfahrtunternehmen keine Mittel aus einem Fonds erhalten, der durch ein anderes Gesetzesdekret errichtet wurde, das vorsah, Luftfahrtunternehmen mit von den italienischen Behörden erteilter Betriebsgenehmigung, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzesdekrets gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen erfüllen, für die ihnen durch die Covid-19-Pandemie entstandenen Schäden einen Ausgleich zu leisten. Zweitens muss das Luftfahrtunternehmen über ein gültiges Luftverkehrsbetreiberzeugnis verfügen und Inhaber einer italienischen Betriebsgenehmigung sein. Drittens müssen die Maschinen des Luftfahrtunternehmens jeweils über mehr als 19 Plätze verfügen. Viertens muss das Luftfahrtunternehmen seinen Beschäftigten mit Heimatbasis in Italien sowie den Beschäftigten von an seiner Tätigkeit beteiligten Drittunternehmen ein bestimmtes Vergütungsniveau gewähren: Dieses darf nicht unter der Mindestvergütung des nationalen Tarifvertrags für den Luftverkehrssektor liegen (im Folgenden: Mindestvergütungserfordernis).

7 Am 22. Dezember 2020 erließ die Kommission den streitigen Beschluss, mit dem sie die in Rede stehende Maßnahme nach Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärte und daher keine Einwände erhob.

Klage vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

8 Mit Klageschrift, die am 18. Mai 2021 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhob die Ryanair DAC Klage auf Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses.

9 Ryanair stützte ihre Klage auf vier Gründe, mit denen sie erstens einen Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit sowie die Grundsätze des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit, zweitens einen Verstoß gegen Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV und einen offensichtlichen Fehler bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Beihilfe im Hinblick auf die durch die Covid-19-Pandemie verursachten Schäden, drittens eine Verletzung ihrer Verfahrensrechte, weil die Kommission es abgelehnt habe, das förmliche Prüfverfahren einzuleiten, obwohl ernsthafte Zweifel an der Vereinbarkeit der in Rede stehenden Maßnahme mit dem Binnenmarkt bestanden hätten, und viertens einen Verstoß gegen die Begründungspflicht nach Art. 296 Abs. 2 AEUV rügte.

10 Das Gericht prüfte im angefochtenen Urteil den vierten Klagegrund und hob hervor, dass der Verstoß gegen diese Begründungspflicht eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften darstelle und nicht die materielle Rechtmäßigkeit des streitigen Beschlusses betreffe.

11 Insoweit stellte das Gericht im Wesentlichen fest, dass dieser Beschluss hinsichtlich der Prüfung des vierten Bewilligungskriteriums für die in Rede stehende Maßnahme, d. h. des Mindestvergütungserfordernisses, in zweifacher Hinsicht gegen die Begründungspflicht verstoße.

12 Erstens hat es in Rn. 24 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass der angefochtene Beschluss nicht klar und eindeutig die Überlegungen der Kommission zum Ausdruck bringe, die Letztere dazu veranlasst hätten, im 93. Erwägungsgrund dieses Beschlusses zu bejahen, dass das Mindestvergütungserfordernis untrennbar mit der fraglichen Maßnahme verknüpft sei, und gleichzeitig im 95. Erwägungsgrund dieses Beschlusses zu betonen, dass dieses Erfordernis nicht Teil des mit der genannten Maßnahme verfolgten Zwecks sei.

13 Zweitens hat es insbesondere in den Rn. 26 und 34 des angefochtenen Urteils entschieden, dass die Kommission nicht die Gründe dargelegt habe, die sie zu der Annahme geführt hätten, dass neben den Art. 107 und 108 AEUV die einzige einschlägige Bestimmung, anhand deren sie die Vereinbarkeit des Mindestvergütungserfordernisses mit dem Unionsrecht habe prüfen müssen, Art. 8 der Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I) (ABl. 2008, L 177, S. 6, im Folgenden: Rom-I-Verordnung), und insbesondere nicht Art. 56 AEUV über den freien Dienstleistungsverkehr sei.

14 Das Gericht wies darauf hin, dass es unter diesen Umständen nicht habe überprüfen können, ob das Mindestvergütungserfordernis mit „anderen unionsrechtlichen Bestimmungen“ vereinbar und mithin, ob die in Rede stehende Maßnahme insgesamt mit dem Binnenmarkt vereinbar gewesen sei.

15 Daher gab das Gericht, ohne die anderen Klagegründe zu prüfen, dem vierten Klagegrund statt und erklärte folglich den streitigen Beschluss für nichtig.

Anträge der Parteien des Rechtsmittelverfahrens

16 Neos beantragt mit ihrem Rechtsmittel,

– das angefochtene Urteil aufzuheben und

– die Sache an das Gericht zurückzuverweisen.

17 Ryanair beantragt,

– das Rechtsmittel zurückzuweisen und

– der Rechtsmittelführerin die Kosten des vorliegenden Verfahrens aufzuerlegen.

18 Die Kommission beantragt,

– das angefochtene Urteil aufzuheben,

– die Sache an das Gericht zurückzuverweisen und

– Ryanair ihre eigenen Kosten sowie die der Kommission durch das Verfahren im ersten Rechtszug und das Rechtsmittelverfahren entstandenen Kosten aufzuerlegen.

19 Die Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee beantragt, das angefochtene Urteil aufzuheben und die Sache an das Gericht zurückzuverweisen.

Zum Rechtsmittel

20 Neos stützt ihr Rechtsmittel auf zwei Gründe, die jeweils in drei Teile gegliedert sind. Mit dem ersten Rechtsmittelgrund werden ein Verstoß gegen die dem Gericht obliegende Begründungspflicht, Rechtsfehler bei der Beurteilung des Verhältnisses zwischen den Vorschriften über staatliche Beihilfen und anderen Bestimmungen der Verträge sowie bei der Beurteilung der der Kommission obliegenden Begründungspflicht gerügt. Mit dem zweiten Rechtsmittelgrund werden eine falsche Wiedergabe des streitigen Beschlusses und Rechtsfehler bei der Beurteilung der der Kommission obliegenden Begründungspflicht, der Anwendung von Art. 56 AEUV im Luftverkehrssektor sowie der Beurteilung des Verhältnisses zwischen Art. 8 Abs. 1 der Rom-I-Verordnung und den Vorschriften über den Binnenmarkt gerügt.

21 Mit dem dritten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes und dem ersten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes, die zusammen zu prüfen sind, macht Neos geltend, das Gericht habe in den Rn. 24 und 26 bis 34 des angefochtenen Urteils Rechtsfehler begangen und Tatsachen falsch wiedergegeben, indem es festgestellt habe, dass die Kommission gegen die ihr nach Art. 296 Abs. 2 und Art. 108 Abs. 2 AEUV obliegende Begründungspflicht verstoßen habe.

Argumente der Parteien

22 Im Rahmen des dritten Teils ihres ersten Rechtsmittelgrundes macht Neos geltend, das Gericht habe den Umfang der der Kommission nach Art. 296 und Art. 108 Abs. 2 AEUV obliegenden Begründungspflicht verkannt, soweit es in Rn. 24 des angefochtenen Urteils festgestellt habe, dass die Kommission nicht klar und eindeutig die Gründe dargelegt habe, aus denen das Mindestvergütungserfordernis „gleichzeitig“ untrennbar mit der in Rede stehenden Maßnahme verbunden und nicht Teil ihres Zwecks sei.

23 Der streitige Beschluss genüge den Anforderungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs an das Begründungserfordernis. Erstens enthielten die Erwägungsgründe 92 und 93 dieses Beschlusses eine fundierte Beurteilung der vier Bewilligungskriterien für die in Rede stehende Maßnahme, die in diesem Fall als untrennbar mit ihr verbunden beschrieben würden. Ryanair habe diese Beurteilung, auch unter dem Gesichtspunkt der Begründungspflicht, in ihrer Klage nicht gerügt, so dass das Gericht gegen das Verbot, *ultra petita* zu entscheiden, verstoßen habe, als es geurteilt habe, die Kommission habe gegen diese Pflicht verstoßen.

24 Was zweitens den 95. Erwägungsgrund des streitigen Beschlusses betreffe, hätte die Kommission zu dem Ergebnis kommen können und sogar müssen, dass keine gesonderte Beurteilung des Mindestvergütungserfordernisses vorzunehmen sei, da es mit dem Zweck der in Rede stehenden Maßnahme untrennbar verbunden sei. Dieses Erfordernis solle nämlich sicherstellen, dass die Vorteile dieser Maßnahme zwischen den betroffenen Unternehmen und ihren Mitarbeitern aufgeteilt würden, indem sichergestellt werde, dass die Vergütung der Arbeitnehmer nicht unter dem gesetzlichen Mindestbetrag liege, der nach dem für den Luftverkehrssektor geltenden nationalen Tarifvertrag festgelegt sei, und dass sie nicht aufgrund der Pandemie benachteiligt würden. Dieses Ziel stehe voll und ganz im Einklang mit dem Wortlaut von Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV, sei nicht diskriminierend, verfälsche den Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht und beeinträchtige das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts nicht stärker als die Beihilfe selbst. Die Kommission habe jedoch aus Vorsicht die Auffassung vertreten, dass das genannte Erfordernis nicht Teil des Zwecks der in Rede stehenden Maßnahme sei und ihren

Standpunkt im 95. Erwägungsgrund des streitigen Beschlusses klar begründet; sie habe das genannte Erfordernis anhand anderer Bestimmungen des Unionsrechts als diejenigen geprüft, die speziell die staatlichen Beihilfen regelten.

25 Drittens sei schwer nachvollziehbar, warum das Gericht davon ausgegangen sei, dass der streitige Beschluss in Bezug auf eine Argumentation und eine Schlussfolgerung der Kommission, wonach das Mindestvergütungserfordernis nicht Teil des Zwecks der streitigen Maßnahme sei, an einem Begründungsmangel leide, obwohl sie Ryanair und allen anderen Parteien für die Anfechtung dieses Beschlusses dienlich gewesen seien.

26 Der streitige Beschluss sei umfassender begründet als andere Beschlüsse der Kommission, mit denen die Gewährung von Beihilfen an den Luftverkehrssektor im Rahmen der Covid-19-Pandemie genehmigt worden sei und die Ryanair unter dem Gesichtspunkt der Begründung angefochten habe, die aber gleichwohl vom Gericht bestätigt worden seien. Im Gegensatz zu diesen anderen Beschlüssen der Kommission enthalte der streitige Beschluss eine eingehendere Beurteilung der Vereinbarkeit, da er einen ganzen Abschnitt über die Beurteilung der Vereinbarkeit der in Rede stehenden Maßnahme mit anderen Bestimmungen des Unionsrechts als Art. 107 AEUV und die Feststellung beinhalte, dass ein Bewilligungskriterium für diese Maßnahme nicht Teil ihres Zwecks sei. Unter diesen Umständen erscheine die Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses wegen Verletzung der Begründungspflicht als zumindest widersprüchlich.

27 Dass die Begründung dieses Beschlusses hinreichend gewesen sei, werde außerdem dadurch bestätigt, dass Ryanair in der Lage gewesen sei, ihr Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf auszuüben, was sich aus dem ersten Klagegrund der Nichtigkeitsklage ergebe. Dieser Klagegrund zeige, dass die Klägerin im ersten Rechtszug die Tragweite des streitigen Beschlusses verstanden habe und dessen Begründetheit habe in Frage stellen können.

28 Mit dem ersten Teil ihres zweiten Rechtsmittelgrundes macht Neos geltend, das Gericht habe in den Rn. 26 bis 34 des angefochtenen Urteils den streitigen Beschluss falsch wiedergegeben und einen Rechtsfehler in Bezug auf den Umfang der der Kommission obliegenden Begründungspflicht begangen.

29 Zum einen seien die Erwägungen des Gerichts, mit denen der Kommission vorgeworfen werde, die Vereinbarkeit des Mindestvergütungserfordernisses mit dem Binnenmarkt nur im Hinblick auf Art. 8 der Rom-I-Verordnung geprüft zu haben, widersprüchlich und fehlerhaft. Wie nämlich aus dem streitigen Beschluss, insbesondere seinen Erwägungsgründen 95 und 99, klar hervorgehe, habe die Kommission die Vereinbarkeit dieses Erfordernisses nicht nur anhand dieser Bestimmung, sondern auch anhand anderer Bestimmungen des Unionsrechts geprüft. Damit habe das Gericht den streitigen Beschluss falsch wiedergegeben.

30 Zum anderen habe das Gericht den Umfang der Begründungspflicht verkannt, die der Kommission nach Art. 296 Abs. 2 und Art. 108 Abs. 2 AEUV obliege, als es der Kommission vorgeworfen habe, die im 99. Erwägungsgrund des streitigen Beschlusses enthaltene Schlussfolgerung, wonach das Mindestvergütungserfordernis nicht gegen andere Bestimmungen des Unionsrechts verstoße, nicht begründet zu haben. Von der Kommission könne nämlich vernünftigerweise nicht verlangt werden, dass sie eine ausführliche Begründung im Hinblick auf jede möglicherweise einschlägige unionsrechtliche Bestimmung liefere.

31 Die Kommission und die Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee stimmen darin überein, dass den von Neos geltend gemachten Rechtsmittelgründen stattzugeben ist.

32 Ryanair tritt diesem Vorbringen, mit dem Neos die Rechtsmittelgründe unterstützt, entgegen. Das Gericht habe zu Recht festgestellt, dass die Kommission die Schlussfolgerung, dass das Mindestvergütungserfordernis untrennbar mit der in Rede stehenden Maßnahme verbunden sei, auch wenn es nicht Teil des Zwecks dieser Maßnahme sei, nicht begründet habe. Entgegen dem Vorbringen von Neos habe das Gericht nicht *ultra petita* entschieden, als es nicht nur über die Frage entschieden habe, ob ein Zusammenhang zwischen diesem Erfordernis und der genannten in Rede stehenden Maßnahme bestehe; der Klagegrund einer unzureichenden Begründung hätte jedenfalls vom Gericht von Amts wegen geprüft werden können. Soweit sich Neos auf mehrere jüngere Urteile des Gerichts zu Beihilfen beziehe, die dem Luftverkehrssektor im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie gewährt worden seien, weist Ryanair auf die Unterschiede hin, die zwischen den Beschlüssen der Kommission, die Gegenstand dieser Urteile seien, und dem streitigen Beschluss bestünden, insbesondere auf die Beschwerde der Associazione Italiana Compagnie Aeree Low Fares (italienische Vereinigung von Billigfluggesellschaften). Diese Beschwerde habe im vorliegenden Fall die Verpflichtung der Kommission verstärkt, die Frage eines Verstoßes gegen den freien Dienstleistungsverkehr zu prüfen. Ganz allgemein gehe es nicht darum, ob der streitige Beschluss besser begründet gewesen sei als andere Beschlüsse der Kommission, sondern darum, ob er hinreichend begründet gewesen sei.

33 Der erste Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes sei als unzulässig zurückzuweisen, da er wenig substantiiert und nicht klar sei. Jedenfalls habe Neos nach Ansicht von Ryanair nicht dargetan, dass das Gericht – wie von ihr behauptet – Tatsachen falsch wiedergegeben habe, und habe keinen Beweis dafür vorgelegt, dass die Kommission die Vereinbarkeit des Mindestvergütungserfordernisses mit anderen Bestimmungen des Unionsrechts als Art. 8 der Rom-I-Verordnung geprüft habe. So habe das Gericht insbesondere angesichts der Bedeutung, die der Beschwerde der italienischen Vereinigung von Billigfluggesellschaften im Zusammenhang mit dem streitigen Beschluss zukomme, keinen Rechtsfehler bei der Beurteilung des Umfangs der der Kommission insoweit obliegenden Begründungspflicht begangen.

Würdigung durch den Gerichtshof

34 Nach ständiger Rechtsprechung muss die durch Art. 296 Abs. 2 AEUV vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Organs, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Das Begründungserfordernis ist nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und nach dem Interesse zu beurteilen, das die Adressaten oder andere durch den Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffene Personen an Erläuterungen haben können. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen von Art. 296 Abs. 2 AEUV genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (Urteil vom 23. November 2023, Ryanair/Kommission, C-210/21 P, EU:C:2023:908, Rn. 105 und die dort angeführte Rechtsprechung).

35 Handelt es sich, wie im vorliegenden Fall, speziell um einen nach Art. 108 Abs. 3 AEUV ergangenen Beschluss, gegen eine Beihilfemaßnahme keine Einwände zu erheben, so hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass ein solcher, innerhalb kurzer Fristen zu fassender Beschluss lediglich die Gründe enthalten muss, aus denen die Kommission keine ernsten Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Frage der Vereinbarkeit der betreffenden Beihilfe mit dem Binnenmarkt sieht, und dass selbst eine kurze Begründung dieses Beschlusses als ausreichend im Hinblick auf das Begründungserfordernis von Art. 296 Abs. 2 AEUV anzusehen ist, sofern sie gleichwohl klar und eindeutig die Gründe zum Ausdruck bringt, aus denen die Kommission zu der Auffassung gelangt ist, dass keine derartigen Schwierigkeiten vorlägen, da die Frage der Stichhaltigkeit dieser Begründung mit diesem Erfordernis nichts zu tun hat (Urteil vom 23. November 2023, Ryanair/Kommission, C-210/21 P, EU:C:2023:908, Rn. 106 und die dort angeführte Rechtsprechung).

36 Anhand dieser Kriterien ist zu prüfen, ob das Gericht einen Rechtsfehler begangen hat, als es festgestellt hat, dass der streitige Beschluss gegen die der Kommission nach Art. 296 Abs. 2 AEUV obliegende Begründungspflicht verstößt.

37 Soweit Neos mit dem dritten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes rügt, das Gericht habe einen solchen Fehler begangen, als es in Rn. 24 des angefochtenen Urteils festgestellt habe, dass der streitige Beschluss nicht klar und eindeutig die Überlegungen zum Ausdruck gebracht habe, die die Kommission dazu veranlasst hätten, im 93. Erwägungsgrund dieses Beschlusses zu bejahen, dass das Mindestvergütungserfordernis untrennbar mit der in Rede stehenden Maßnahme verknüpft sei, und „gleichzeitig“ im 95. Erwägungsgrund des genannten Beschlusses zu betonen, dass dieses Erfordernis nicht Teil des mit der Maßnahme verfolgten Zwecks sei, ist erstens darauf hinzuweisen, dass diese Erwägungsgründe im letzten Abschnitt des streitigen Beschlusses enthalten sind, d. h. in Abschnitt 3.3.5, der die Erwägungsgründe 91 bis 99 dieses Beschlusses enthält und sich speziell mit der Beurteilung der in Rede stehenden Maßnahme durch die Kommission im Hinblick auf andere Bestimmungen und Grundsätze des Unionsrechts als diejenigen über staatliche Beihilfen befasst.

38 Vor dieser Beurteilung beschreibt die Kommission in Abschnitt 2 dieses streitigen Beschlusses die in Rede stehende Maßnahme und nennt u. a. ihr Ziel, nämlich im Wesentlichen den Ausgleich der Schäden, die bestimmten Luftfahrtunternehmen durch die infolge der Covid-19-Pandemie verhängten Reisebeschränkungen entstanden seien, ihre Grundlage, Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV, die von den Mitgliedstaaten und Drittstaaten insoweit erlassenen Maßnahmen in Bezug auf Flüge nach und von Italien, die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die italienischen Fluggesellschaften, die vier Bewilligungskriterien für die in Rede stehende Maßnahme und den ersatzfähigen Schaden, d. h. die unmittelbar mit diesen Beschränkungen zusammenhängenden Nettoverluste, die im Zeitraum vom 1. März bis zum 15. Juni 2020 erlitten wurden.

39 Was die Prüfung der Vereinbarkeit der in Rede stehenden Maßnahme mit Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV betrifft, stellte die Kommission hierzu in den Abschnitten 3.3.3 und 3.3.4 des streitigen Beschlusses im Wesentlichen fest, dass diese Maßnahme sehr wohl ein außergewöhnliches Ereignis im Sinne dieser Bestimmung betreffe, dass der erfasste Zeitraum dem Zeitraum entspreche, in dem die von den Luftfahrtunternehmen erlittenen Nettoverluste einen unmittelbar mit diesem Ereignis zusammenhängenden Schaden darstellten, und dass diese Maßnahme verhältnismäßig sei, da sie nicht über das hinausgehe, was zum Ausgleich dieses Schadens erforderlich sei.

40 Im Anschluss an diese erste Prüfung prüft die Kommission im letzten Abschnitt des streitigen Beschlusses die Vereinbarkeit der in Rede stehenden Maßnahme mit anderen Bestimmungen des Unionsrechts.

41 Insoweit wies sie zunächst zum einen im 91. Erwägungsgrund des streitigen Beschlusses auf die Rechtsprechung hin, wonach das in Art. 108 AEUV vorgesehene Verfahren niemals zu einem Ergebnis führen darf, das zu den besonderen Bestimmungen des AEU-Vertrags im Widerspruch stünde. Mithin kann eine Beihilfe, die als solche oder wegen bestimmter Modalitäten gegen Bestimmungen oder allgemeine Grundsätze des Unionsrechts verstößt, nicht für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 15. April 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, Rn. 50 und 51, sowie vom 23. November 2023, Ryanair/Kommission, C-210/21 P, EU:C:2023:908, Rn. 82 und die dort angeführte Rechtsprechung).

42 Zum anderen verwies die Kommission, wie das Gericht in Rn. 22 des angefochtenen Urteils ausgeführt hat, im 92. Erwägungsgrund dieses Beschlusses auf die Rechtsprechung, wonach, wenn die Modalitäten einer Beihilfe derart untrennbar mit dem Zweck der Beihilfe verknüpft seien, dass sie nicht für sich allein beurteilt werden könnten, ihre Auswirkungen auf die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit der Beihilfe insgesamt mit dem Binnenmarkt zwangsläufig nach dem in Art. 108 AEUV vorgesehenen Verfahren beurteilt werden müssten (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 22. März 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:51, Rn. 14, und vom 23. November 2023, Ryanair/Kommission, C-210/21 P, EU:C:2023:908, Rn. 83 und die dort angeführte Rechtsprechung).

43 Sodann wies das Gericht in derselben Randnummer des angefochtenen Urteils darauf hin, dass die Kommission im 93. Erwägungsgrund des streitigen Beschlusses festgestellt habe, dass die vier Bewilligungskriterien für die in Rede stehende Maßnahme mit dieser im Sinne dieser Rechtsprechung „untrennbar verknüpft“ seien.

44 Im Übrigen wies das Gericht in Rn. 23 dieses Urteils darauf hin, dass die Kommission im 95. Erwägungsgrund des streitigen Beschlusses darauf hingewiesen habe, dass es für die Prüfung des vierten Bewilligungskriteriums über das Mindestvergütungserfordernis einen besonderen Grund gebe und dass dieses Erfordernis „nicht Teil des mit der fraglichen Maßnahme verfolgten Zwecks“ sei, da mit ihm im Wesentlichen das Ziel verfolgt werde, dafür Sorge zu tragen, dass die Empfänger im Einklang mit dem italienischen Recht den Schutz einer Mindestvergütung für ihre Mitarbeiter mit Heimatbasis in Italien gewährleisteten. Anschließend sei die Kommission zu dem Ergebnis gekommen, dass die Vereinbarkeit dieses Erfordernisses daher auch im Hinblick auf „andere einschlägige Bestimmungen des Unionsrechts“ zu prüfen sei.

45 Schließlich beurteilte die Kommission, wie in Rn. 25 des angefochtenen Urteils erwähnt, in den Erwägungsgründen 96 bis 98 des streitigen Beschlusses die Vereinbarkeit des Mindestvergütungserfordernisses im Hinblick auf Art. 8 Abs. 1 der Rom-I-Verordnung und vertrat im 99. Erwägungsgrund die Auffassung, dass dieses Erfordernis auf den ersten Blick dem Schutz Rechnung trage, den diese Verordnung den Arbeitnehmern gewähre, und nicht gegen andere unionsrechtliche Bestimmungen verstoße.

46 In diesem Zusammenhang macht die Rechtsmittelführerin geltend, das Gericht habe in Rn. 24 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerhaft befunden, dass die Kommission den streitigen Beschluss in dessen Erwägungsgründen 93 und 95 nicht rechtlich hinreichend begründet habe, indem sie nicht klar und eindeutig die Überlegungen zum Ausdruck gebracht habe, die sie zur Annahme

veranlasst hätten, dass das Mindestvergütungserfordernis untrennbar mit der in Rede stehenden Maßnahme verknüpft und dieses Erfordernis nicht Teil des mit dieser Maßnahme verfolgten Zwecks sei.

47 Zum einen ist darauf hinzuweisen, dass das Gericht, da es sich um einen Beschluss handelte, im Rahmen des Verfahrens nach Art. 108 Abs. 3 AEUV keine Einwände gegen eine Beihilfemaßnahme zu erheben, nach der in Rn. 35 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung zu prüfen hatte, ob der streitige Beschluss die Gründe enthielt, aus denen die Kommission der Ansicht war, dass keine ernsthaften Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Vereinbarkeit der in Rede stehenden Maßnahme mit dem Binnenmarkt vorlägen.

48 Wie sich aus den Rn. 38 bis 40 und 45 des vorliegenden Urteils ergibt, gab die Kommission die Gründe an, aus denen sie der Ansicht war, dass dies der Fall sei, nämlich dass diese Maßnahme die Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV erfülle, dass sie in einem angemessenen Verhältnis zu den Schäden stehe, für die eine Entschädigung gewährt werden solle, und dass ein Bewilligungskriterium für diese Maßnahme, das die Kommission im Hinblick auf andere Bestimmungen des Unionsrechts als die über staatliche Beihilfen prüfen müsse, gegen keine dieser Bestimmungen verstoße.

49 Da die Würdigung des Gerichts in Rn. 24 des angefochtenen Urteils nicht alle diese Aspekte des streitigen Beschlusses berücksichtigte, beruht sie auf einer Prüfung der Begründung dieses Beschlusses, die das Kriterium verkennt, anhand dessen zu beurteilen ist, ob die Begründung ausreichend ist.

50 Zum anderen geht, wie in den Rn. 41 bis 44 des vorliegenden Urteils ausgeführt, aus der Begründung des streitigen Beschlusses hervor, aus welchen Gründen die Kommission der Ansicht war, dass das Mindestvergütungserfordernis anhand anderer Bestimmungen des Unionsrechts als derjenigen über staatliche Beihilfen zu beurteilen sei, nämlich weil dieses Erfordernis nicht Teil des mit der fraglichen Maßnahme verfolgten Zwecks sei. Anders als das Gericht in Rn. 24 des angefochtenen Urteils implizit entschieden hat, konnte von der Kommission jedoch nicht verlangt werden, dass sie diese Feststellung oder gar den Zusammenhang, der zwischen dieser Feststellung und der früheren Feststellung bestehen könnte, dass alle Bewilligungskriterien für diese Maßnahme untrennbar mit dieser verbunden seien, eingehender begründet.

51 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach der in Rn. 35 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung die Begründung eines nach Art. 108 Abs. 3 AEUV erlassenen Beschlusses, keine Einwände gegen eine Beihilfemaßnahme zu erheben, kurz sein kann.

52 Außerdem ergibt sich implizit, aber zwangsläufig aus dem Aufbau der Erwägungsgründe 93 und 95 des streitigen Beschlusses, dass die Kommission der Ansicht war, dass sie das Mindestvergütungserfordernis im Hinblick auf andere Bestimmungen des Unionsrechts als die über staatliche Beihilfen ergänzend prüfen müsse. Die Argumentation der Kommission ist somit hinreichend klar und eindeutig.

53 Insoweit ist zu betonen, dass die Frage der Stichhaltigkeit der Begründung eines Rechtsakts nichts mit der Beurteilung der Frage zu tun hat, ob diese Begründung ausreichend ist. Selbst wenn das Nebeneinander der Feststellungen in den Erwägungsgründen 93 und 95 des streitigen Beschlusses einen Rechtsfehler aufweisen sollte, könnte dieser nicht unter dem Gesichtspunkt der in Art. 296 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Begründungspflicht geahndet werden.

54 Nach alledem hat das Gericht in Rn. 24 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerhaft festgestellt, dass der streitige Beschluss, insbesondere seine Erwägungsgründe 93 und 95, nicht dem Begründungserfordernis nach Art. 296 Abs. 2 AEUV genügen.

55 Zweitens wirft Neos dem Gericht mit dem ersten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes im Wesentlichen vor, einen Rechtsfehler begangen zu haben, als es insbesondere in den Rn. 26, 27 und 34 des angefochtenen Urteils entschieden habe, dass die Kommission ihre Begründungspflicht dadurch verletzt habe, dass sie nicht erläutert habe, warum die einzige andere einschlägige Bestimmung neben den Art. 107 und 108 AEUV, anhand deren sie die Vereinbarkeit des Mindestvergütungserfordernisses zu prüfen habe, Art. 8 der Rom-I-Verordnung und insbesondere nicht Art. 56 AEUV über den freien Dienstleistungsverkehr gewesen sei.

56 Wie aus der in Rn. 41 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung hervorgeht, darf das in Art. 108 AEUV vorgesehene Verfahren niemals zu einem Ergebnis führen, das zu den besonderen Bestimmungen des AEU-Vertrags im Widerspruch steht. Mithin kann eine Beihilfe, die als solche oder wegen bestimmter Modalitäten gegen Bestimmungen oder allgemeine Grundsätze des Unionsrechts verstößt, nicht für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden.

57 Im vorliegenden Fall ist zum einen festzustellen, dass der streitige Beschluss, insbesondere in Anbetracht seiner Erwägungsgründe 96 bis 99, zwar nur im Hinblick auf Art. 8 der Rom-I-Verordnung eine eingehende Prüfung der Vereinbarkeit des Mindestvergütungserfordernisses enthält, doch geht daraus, wie Neos zu Recht ausgeführt hat, nicht hervor, dass es sich um die einzige Bestimmung des Unionsrechts handelt, die die Kommission als für diese Prüfung relevant angesehen hat. Im 99. Erwägungsgrund des streitigen Beschlusses kam die Kommission nämlich zu dem Ergebnis, dass das Mindestvergütungserfordernis auf den ersten Blick mit der Rom-I-Verordnung vereinbar sei und dass es „nicht gegen andere unionsrechtliche Bestimmungen“ verstoße.

58 Zum anderen verlangt die der Kommission obliegende Begründungspflicht entgegen den Ausführungen des Gerichts insbesondere in den Rn. 26, 27 und 34 des angefochtenen Urteils jedenfalls nicht, in jedem Einzelfall das Fehlen einer ausdrücklichen Prüfung der Vereinbarkeit einer Beihilfemaßnahme anhand anderer Vorschriften oder Grundsätze des Unionsrechts als derjenigen über staatliche Beihilfen zu rechtfertigen und sich somit zu deren Relevanz für eine solche Prüfung zu äußern.

59 In Anbetracht der äußerst hohen Zahl von Bestimmungen und Grundsätzen des Unionsrechts, gegen die durch die Gewährung einer Beihilfe verstoßen werden könnte, kann von der Kommission nämlich nicht verlangt werden, dass sie eine besondere Begründung für jede dieser Bestimmungen und jeden dieser Grundsätze, im vorliegenden Fall Art. 56 AEUV, gibt, da sonst die Wirksamkeit des in Art. 108 AEUV vorgesehenen Verfahrens oder gar die Möglichkeit beeinträchtigt würde, am Ende der Vorprüfungsphase nach Art. 108 Abs. 3 AEUV und somit ohne Einleitung eines förmlichen Prüfverfahrens eine positive Entscheidung über eine Beihilfe zu erlassen.

60 Insoweit ist in Anbetracht der Notwendigkeit, im Sinne der in Rn. 34 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung, bei der Beurteilung des Begründungserfordernisses den Kontext zu berücksichtigen, festzustellen, dass ein Beschluss, mit dem eine Beihilfemaßnahme im Rahmen eines Verfahrens nach Art. 108 AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt wird, insbesondere dann, wenn wie im vorliegenden Fall aus seiner Begründung hervorgeht, dass die

Kommission die betreffende Beihilfemaßnahme anhand dieser Bestimmungen oder Grundsätze beurteilt hat, impliziert, dass sie diese Bestimmungen und Grundsätze entweder für diese Maßnahme für nicht relevant hielt oder sie jedenfalls als nicht verletzt ansah.

61 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass das Gericht auch einen Rechtsfehler begangen hat, als es in den Rn. 26, 27 und 34 des angefochtenen Urteils entschieden hat, dass die Kommission ihre Begründungspflicht dadurch verletzt habe, dass sie nicht erläutert habe, warum die einzige andere einschlägige Bestimmung neben den Art. 107 und 108 AEUV, anhand deren sie die Vereinbarkeit des Mindestvergütungserfordernisses zu prüfen habe, Art. 8 der Rom-I-Verordnung und insbesondere nicht Art. 56 AEUV sei.

62 Nach alledem ist dem dritten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes und dem ersten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes stattzugeben, so dass das angefochtene Urteil aufzuheben ist, ohne dass die im Rahmen des letztgenannten Teils erhobene Rüge einer falschen Wiedergabe des Sachverhalts oder die übrigen Teile dieser Rechtsmittelgründe geprüft werden müssen.

Zur Klage vor dem Gericht

63 Nach Art. 61 Abs. 1 Satz 2 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union kann dieser, wenn die Entscheidung des Gerichts aufgehoben wird, den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist.

64 Dies ist vorliegend beim ersten Teil des vierten Klagegrundes der Fall, mit dem ein Verstoß gegen die der Kommission nach Art. 296 Abs. 2 AEUV obliegende Begründungspflicht gerügt wird, soweit die Kommission es unterlassen habe, die in Rede stehende Maßnahme, insbesondere in Bezug auf das Mindestvergütungserfordernis, im Hinblick auf bestimmte andere Bestimmungen oder Grundsätze des Unionsrechts als diejenigen, die speziell für staatliche Beihilfen gälten, wie das Diskriminierungsverbot, die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr, zu beurteilen.

65 Aus den Erwägungen in den Rn. 34 bis 60 des vorliegenden Urteils ergibt sich nämlich, dass dieser Teil als unbegründet zurückzuweisen ist.

66 Hingegen ist der Rechtsstreit hinsichtlich des zweiten Teils des vierten Klagegrundes und des ersten Klagegrundes, mit denen ein Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit sowie die Grundsätze des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit geltend gemacht wird, des zweiten Klagegrundes, mit dem ein Verstoß gegen Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV und ein offensichtlicher Fehler bei der Beurteilung hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der Beihilfe im Hinblick auf die durch die Covid-19-Pandemie verursachten Schäden geltend gemacht werden, und des dritten Klagegrundes, mit dem eine Verletzung der Verfahrensrechte von Ryanair aufgrund der Weigerung, trotz ernsthafter Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit der in Rede stehenden Maßnahme mit dem Binnenmarkt das förmliche Prüfverfahren einzuleiten, geltend gemacht wird, nicht zur Entscheidung reif.

67 Diese Klagegründe, die sich größtenteils auf die Begründetheit des streitigen Beschlusses beziehen und die das Gericht nicht geprüft hat, beinhalten nämlich komplexe Tatsachenwürdigungen, für die der Gerichtshof nicht über alle erforderlichen Angaben verfügt.

68 Folglich ist die Sache zur Entscheidung über die in Rn. 66 des vorliegenden Urteils genannten Klagegründe an das Gericht zurückzuverweisen und die Kostenentscheidung vorzubehalten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Vierte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Urteil des Gerichts der Europäischen Union vom 24. Mai 2023, Ryanair/Kommission (Italien; Beihilferegelung; Covid-19) (T-268/21, EU:T:2023:279), wird aufgehoben.**

2. **Die Rechtssache wird zur Entscheidung über den ersten bis dritten Klagegrund sowie über den zweiten Teil des vierten Klagegrundes der Ryanair DAC an das Gericht der Europäischen Union zurückverwiesen.**

3. **Die Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.**

Unterschriften