ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

23 januari 2025 *

„Hogere voorziening – Staatssteun – Steunregeling – Maatregelen in het kader van de COVID-19-pandemie ter ondersteuning van luchtvaartmaatschappijen die houders zijn van een nationale exploitatievergunning – Besluit van de Europese Commissie om geen bezwaar te maken – Motiveringsplicht”

In zaak C-490/23 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 1 augustus 2023,

Neos SpA, gevestigd te Somma Lombardo (Italië), vertegenwoordigd door A. Cogoni en M. Merola, avvocati,

rekwirante,

andere partijen in de procedure:

Ryanair DAC, gevestigd te Swords (Ierland), vertegenwoordigd door F.-C. Laprévote en E. Vahida, avocats, D. Pérez de Lamo en S. Rating, abogados,

verzoekster in eerste aanleg,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Carpi Badía, L. Flynn en F. Tomat als gemachtigden,

verweerster in eerste aanleg,

Blue panorama airlines SpA, gevestigd te Somma Lombardo,

Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee, gevestigd te Villafranca di Verona (Italië), vertegenwoordigd door A. Cogoni en M. Merola, avvocati,

interveniënten in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

* Procestaal: Engels.

samengesteld als volgt: C. Lycourgos, president van de Derde kamer, waarnemend voor de president van de Vierde kamer, S. Rodin (rapporteur) en O. Spineanu-Matei, rechters,

advocaat-generaal: N. Emiliou,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Met haar hogere voorziening verzoekt Neos SpA om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 24 mei 2023, Ryanair/Commissie (Italië; steunregeling; COVID-19) (T-268/21, EU:T:2023:279; hierna: „bestreden arrest”), waarbij het Gerecht besluit C(2020) 9625 final van de Commissie van 22 december 2020 betreffende steunmaatregel SA.59029 (2020/N) – Italië – COVID-19: Compensatieregeling voor luchtvaartmaatschappijen waaraan de Italiaanse autoriteiten een vergunning hebben verleend (hierna: „litigieus besluit”) nietig heeft verklaard.

Voorgeschiedenis van het geding en litigieus besluit

2 De voorgeschiedenis van het geding, zoals deze blijkt uit het bestreden arrest, kan als volgt worden samengevat.

3 Bij 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 (wetsbesluit nr. 34 houdende spoedmaatregelen op het gebied van gezondheid, ondersteuning van werkgelegenheid en economie alsook sociaal beleid in verband met de epidemiologische noodsituatie wegens COVID-19) van 19 mei 2020 (GURI nr. 128 van 19 mei 2020, gewoon supplement nr. 21), zoals gewijzigd en omgevormd tot wet bij wet nr. 77 van 17 juli 2020 (GURI nr. 180 van 18 juli 2020, gewoon supplement nr. 25) (hierna: „wetsbesluit nr. 34/2020”), hebben de Italiaanse autoriteiten een fonds ter vergoeding van de door de luchtvaartsector in het kader van de COVID-19-pandemie geleden schade ingesteld ten bedrage van 130 miljoen EUR (hierna: „betrokken maatregel”).

4 Op 14 augustus 2020 hebben de Italiaanse autoriteiten decreto-legge n. 104 – Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell’economia (wetsbesluit nr. 104 houdende spoedmaatregelen ter ondersteuning en herstel van de economie) (GURI nr. 203 van 14 augustus 2020, gewoon supplement nr. 30) vastgesteld. Dit wetsbesluit verleende de minister van Infrastructuur en Vervoer van de Italiaanse Republiek de bevoegdheid om, in afwachting van de afronding van de procedure van artikel 108, lid 3, VWEU, bij wijze van voorschot aan luchtvaartmaatschappijen die voldeden aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden van artikel 198 van wetsbesluit nr. 34/2020, subsidies toe te kennen die in totaal niet meer dan 50 miljoen EUR mochten bedragen en werden gefinancierd uit het bij wetsbesluit nr. 34/2020 ingestelde fonds.

5 Op 15 oktober 2020 heeft de Italiaanse Republiek overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU de betrokken steunmaatregel bij de Europese Commissie aangemeld.

6 In artikel 198 van het wetsbesluit nr. 34/2020 zijn vier subsidiabiliteitsvoorwaarden voor de betrokken maatregel vastgesteld. Ten eerste mag de luchtvaartmaatschappij niet de begunstigde zijn van een bij een ander wetsbesluit ingesteld fonds dat bestemd is om de schade te compenseren die als gevolg van de COVID-19-pandemie is geleden door luchtvaartmaatschappijen die ten tijde van de inwerkingtreding van dat wetsbesluit beschikten over een door de Italiaanse autoriteiten afgegeven vergunning en belast waren met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen. Ten tweede moet de luchtvaartmaatschappij een geldig bewijs luchtvaartexploitant hebben en in het bezit zijn van een Italiaanse licentie. Ten derde moet de capaciteit van de toestellen van de luchtvaartmaatschappij meer dan 19 zitplaatsen bedragen. Ten vierde mag het loon dat de luchtvaartmaatschappij uitbetaalt aan haar werknemers met standplaats in Italië en aan de werknemers van derde ondernemingen die bij haar activiteit betrokken zijn, niet lager zijn dan het minimumloon dat is vastgesteld in de nationale collectieve arbeidsovereenkomst die van toepassing is op de luchtvervoersector (hierna: „minimumloonvereiste”).

7 Op 22 december 2020 heeft de Commissie het litigieuze besluit vastgesteld, waarbij zij de betrokken maatregel op grond van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU verenigbaar met de interne markt heeft verklaard en derhalve geen bezwaar heeft gemaakt.

Beroep bij het Gerecht en bestreden arrest

8 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 18 mei 2021, heeft Ryanair DAC een beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld.

9 Ter ondersteuning van haar beroep heeft Ryanair vier middelen aangevoerd: 1) schending van de beginselen van non-discriminatie op grond van nationaliteit, het vrij verrichten van diensten en vrijheid van vestiging; 2) schending van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU en een kennelijk onjuiste beoordeling van de evenredigheid van de steun in het licht van de door de COVID-19-pandemie veroorzaakte schade; 3) schending van de procedurele rechten doordat de Commissie ondanks ernstige twijfel over de verenigbaarheid van de betrokken maatregel met de interne markt heeft geweigerd om de formele onderzoeksprocedure in te leiden, en 4) schending door de Commissie van de in artikel 296, tweede alinea, VWEU neergelegde motiveringsplicht.

10 In het bestreden arrest heeft het Gerecht het vierde middel van het beroep onderzocht en erop gewezen dat de niet-nakoming van die motiveringsplicht een schending van wezenlijke vormvoorschriften uitmaakt en geen betrekking heeft op de wettigheid ten gronde van het litigieuze besluit.

11 Wat dat betreft heeft het Gerecht in wezen geoordeeld dat in dit besluit de motiveringsplicht ten aanzien van het onderzoek van de vierde voor de betrokken maatregel geldende subsidiabiliteitsvoorwaarde (het minimumloonvereiste) op tweeledige wijze werd geschonden.

12 In de eerste plaats heeft het Gerecht in punt 24 van het bestreden arrest vastgesteld dat uit het bestreden besluit niet duidelijk en ondubbelzinnig blijkt op grond van welke redenering de Commissie in overweging 93 van dat besluit stelde dat het minimumloonvereiste onlosmakelijk verbonden was met de betrokken maatregel en tegelijkertijd in overweging 95 van dat besluit stelde dat dit vereiste niet inherent was aan de doelstelling van die maatregel.

13 In de tweede plaats heeft het met name in de punten 26 en 34 van het bestreden arrest geoordeeld dat de Commissie niet had uiteengezet op grond van welke redenen zij meende te kunnen vaststellen dat, afgezien van de artikelen 107 en 108 VWEU, alleen artikel 8 van verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I) (PB 2008, L 177, blz. 6; hierna: „Rome I-verordening") relevant was ter toetsing of het minimumloonvereiste verenigbaar was met het Unierecht, en dus niet met name artikel 56 VWEU betreffende het vrij verrichten van diensten.

14 In die omstandigheden heeft het Gerecht uiteengezet niet in staat te zijn om na te gaan of het minimumloonvereiste verenigbaar was met „andere Unierechtelijke bepalingen" en dus of de betrokken maatregel in zijn geheel verenigbaar was met de interne markt.

15 Het Gerecht heeft derhalve het vierde middel van het beroep aanvaard zonder de andere middelen te hebben onderzocht en bijgevolg het litigieuze besluit nietig verklaard.

Conclusies van partijen in hogere voorziening

16 Met haar hogere voorziening verzoekt Neos het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen, en

– de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht.

17 Ryanair verzoekt het Hof:

– de hogere voorziening af te wijzen, en

– verzoekster te verwijzen in de kosten van de onderhavige procedure.

18 De Commissie verzoekt het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen,

– de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht, en

– Ryanair te verwijzen in haar eigen kosten en in die van de Commissie in verband met het geding in eerste aanleg en met de hogere voorziening.

19 Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee verzoekt het Hof het bestreden arrest te vernietigen en de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht.

Hogere voorziening

20 Ter ondersteuning van haar hogere voorziening voert Neos twee middelen aan, die beide drie onderdelen bevatten. Het eerste middel betreft niet-nakoming van de motiveringsplicht die rust op het Gerecht en onjuiste rechtsopvattingen wat betreft de beoordeling van de verhouding tussen de staatssteunbepalingen en andere Verdragsbepalingen, alsook van de motiveringsplicht die op de Commissie rust. Het tweede middel betreft een onjuiste opvatting van het litigieuze besluit en onjuiste rechtsopvattingen omtrent de omvang van de motiveringsplicht die op de Commissie rust, de toepassing van artikel 56 VWEU in de luchtvaartsector en de beoordeling van het verband tussen artikel 8, lid 1, van de Rome I-verordening en de internemarktregels.

21 Met het derde onderdeel van het eerste middel en het eerste onderdeel van het tweede middel, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, betoogt Neos dat het Gerecht in de punten 24 en 26 tot en met 34 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van onjuiste rechtsopvattingen en de feiten verkeerd heeft opgevat door te oordelen dat de Commissie de motiveringsplicht niet is nagekomen die op haar rust op grond van artikel 296, tweede alinea, en artikel 108, lid 2, VWEU.

Argumenten van partijen

22 In het kader van het derde onderdeel van het eerste middel betoogt Neos dat het Gerecht de omvang van de motiveringsplicht die op grond van artikel 296 en artikel 108, lid 2, VWEU op de Commissie rust, verkeerd heeft opgevat voor zover het in punt 24 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat de Commissie niet duidelijk en ondubbelzinnig de redenen heeft uiteengezet waarom het minimumloonvereiste „tegelijkertijd" onlosmakelijk verbonden was met de betrokken maatregel en niet inherent was aan de doelstelling ervan.

23 Volgens Neos voldoet het litigieuze besluit aan de vereisten van de rechtspraak van het Hof in verband met de motiveringsplicht. In de eerste plaats bevatten de overwegingen 92 en 93 van dat besluit een gemotiveerde beoordeling van de vier subsidiabiliteitsvoorwaarden voor de betrokken maatregel, die in casu worden omschreven als onlosmakelijk ermee verbonden. Wat dat betreft merkt Neos op dat Ryanair in haar beroep niet is opgekomen tegen deze beoordeling, ook vanuit het oogpunt van de motiveringsplicht, zodat het Gerecht het verbod om ultra petita uitspraak te doen heeft geschonden door te oordelen dat de Commissie deze verplichting niet is nagekomen.

24 In de tweede plaats had de Commissie omtrent overweging 95 van het litigieuze besluit kunnen, en zelfs moeten vaststellen dat er geen reden was om een afzonderlijke beoordeling van het minimumloonvereiste te verrichten, aangezien het inherent is aan de doelstelling van de betrokken maatregel. Met dit vereiste wordt namelijk beoogd ervoor te zorgen dat het voordeel van deze maatregel wordt verdeeld tussen de betrokken ondernemingen en hun werknemers, doordat wordt gewaarborgd dat de bezoldiging van deze laatsten niet lager is dan het wettelijke minimum, zoals vastgesteld overeenkomstig de voor de luchtvaartsector geldende collectieve arbeidsovereenkomst en dat de pandemie niet nadelig voor hen is. Neos stelt dat deze doelstelling perfect past bij de bewoordingen van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU, niet discriminerend is, de mededinging tussen de lidstaten niet vervalst en niet in grotere mate afbreuk doet aan de goede werking van de interne markt dan de steunmaatregel zelf. Neos licht echter nader toe dat de Commissie voorzichtigheidshalve heeft geoordeeld dat dit vereiste niet inherent is aan de doelstelling van de betrokken maatregel, waarbij zij haar standpunt duidelijk heeft gemotiveerd in overweging 95 van het litigieuze besluit en heeft onderzocht in het licht van andere Unierechtelijke bepalingen dan specifieke staatssteunbepalingen.

25 In de derde plaats is het moeilijk te begrijpen waarom het Gerecht zich ten aanzien van een redenering en een conclusie van de Commissie volgens welke het minimumloonvereiste niet inherent is aan de doelstelling van de litigieuze maatregel, op het standpunt heeft gesteld dat de motiveringsplicht in het litigieuze besluit niet is nagekomen, terwijl die redenering en conclusie nochtans nuttig waren voor Ryanair en elke andere belanghebbende bij de betwisting van dat besluit.

26 Wat dat betreft merkt Neos op dat het litigieuze besluit beter onderbouwd is dan andere besluiten van de Commissie waarbij staatssteun wordt verleend aan de luchtvervoersector in het kader van de COVID-19-pandemie die door Ryanair werden aangevochten wegens motiveringsgebreken, maar die wel door het Gerecht werden bevestigd. Neos benadrukt derhalve dat het litigieuze besluit – anders dan deze andere besluiten van de Commissie – een meer gedetailleerde beoordeling van de verenigbaarheid bevat. Het besluit bevat namelijk een volledige afdeling in verband met de beoordeling of de betrokken maatregel in overeenstemming is met andere Unierechtelijke bepalingen dan artikel 107 VWEU en de vaststelling dat een subsidiabiliteitsvoorwaarde voor deze maatregel niet inherent is aan de doelstelling van de maatregel. In deze omstandigheden is de nietigverklaring van het litigieuze besluit wegens niet-nakoming van de motiveringsplicht op zijn minst tegenstrijdig.

27 Bovendien wordt de toereikendheid van de motivering van dat besluit erdoor bevestigd dat Ryanair in staat was om haar recht op een doeltreffende voorziening in rechte uit te oefenen, wat zou blijken uit het eerste middel van het beroep tot nietigverklaring. Uit dit middel blijkt dat verzoekster in eerste aanleg de draagwijdte van het litigieuze besluit heeft begrepen en de gegrondheid ervan heeft kunnen betwisten.

28 Met het eerste onderdeel van het tweede middel betoogt Neos dat het Gerecht in de punten 26 tot en met 34 van het bestreden arrest het litigieuze besluit onjuist heeft opgevat en blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting in verband met de omvang van de motiveringsplicht die rust op de Commissie.

29 Om te beginnen is de redenering van het Gerecht waarbij de Commissie wordt verweten dat het de verenigbaarheid van het minimumloonvereiste met de interne markt uitsluitend heeft getoetst aan artikel 8 van de Rome I-verordening volgens Neos tegenstrijdig en onjuist. Uit het litigieuze besluit en met name uit de overwegingen 95 en 99 ervan, blijkt namelijk duidelijk dat de Commissie de verenigbaarheid van dit vereiste niet alleen heeft getoetst vanuit het oogpunt van die bepaling, maar ook van andere Unierechtelijke bepalingen. Het Gerecht heeft het litigieuze besluit derhalve onjuist opgevat.

30 Voorts heeft het Gerecht de omvang van de motiveringsplicht die rust op de Commissie op grond van artikel 296, tweede alinea, en artikel 108, lid 2, VWEU onjuist opgevat door te stellen dat de Commissie de conclusie – die is neergelegd in overweging 99 van het litigieuze besluit – dat het minimumloonvereiste niet in strijd was met de andere Unierechtelijke bepalingen, niet had gemotiveerd. Van de Commissie kan immers redelijkerwijs niet worden verlangd dat zij met betrekking tot elke mogelijk relevante bepaling van Unierecht een gedetailleerde motivering verstrekt.

31 De Commissie en Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee zijn het erover eens dat de door Neos aangevoerde middelen moeten worden aanvaard.

32 Ryanair betwist het door Neos ontwikkelde betoog ter ondersteuning van de middelen van de hogere voorziening. Zij stelt dat het Gerecht terecht heeft geoordeeld dat de Commissie geen motivering heeft gegeven voor de conclusie dat het minimumloonvereiste onlosmakelijk verbonden was met de betrokken maatregel, ook al was het niet inherent aan de doelstelling van deze maatregel. In tegenstelling tot wat Neos beweert, heeft het Gerecht niet ultra petita geoordeeld aangezien het zich niet enkel heeft uitgesproken over de vraag of er een verband bestaat tussen dit vereiste en die betrokken maatregel en het Gerecht het middel in verband met een ontoereikende motivering hoe dan ook ambtshalve had kunnen opwerpen. Voor zover Neos verwijst naar meerdere recente arresten van het Gerecht in verband met staatssteun die is verleend aan de luchtvaartsector in de context van de COVID-19-pandemie, legt Ryanair de nadruk op de verschillen die bestaan tussen de besluiten van de Commissie waarop deze arresten betrekking hebben en het litigieuze besluit, in het bijzonder in het licht van de klacht van de Associazione Italiana Compagnie Aeree Low Fares (Italiaanse vereniging van lowcostmaatschappijen). Wegens deze klacht rustte namelijk op de Commissie een strengere verplichting om de vraag naar de schending van het beginsel van het vrij verrichten van diensten te onderzoeken. Meer algemeen gaat het er niet om of het litigieuze besluit beter onderbouwd was dan andere besluiten van de Commissie, maar wel of het voldoende onderbouwd was.

33 Het eerste onderdeel van het tweede middel van de hogere voorziening moet volgens Ryanair niet-ontvankelijk worden verklaard omdat het niet onderbouwd is en niet duidelijk is. Volgens Ryanair heeft Neos hoe dan ook niet aangetoond dat het Gerecht de feiten die zij aanvoert onjuist heeft opgevat en heeft Neos niet bewezen dat de Commissie onderzocht heeft of het minimumloonvereiste in overeenstemming is met andere Unierechtelijke bepalingen dan artikel 8 van de Rome I-verordening. Derhalve heeft het Gerecht, met name gelet op het belang dat moet worden gehecht aan de klacht van de Italiaanse vereniging van lowcostmaatschappijen in de context van het litigieuze besluit, geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de beoordeling van de omvang van de motiveringsplicht die wat dat betreft rust op de Commissie.

Beoordeling door het Hof

34 In herinnering dient te worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak de door artikel 296, tweede alinea, VWEU vereiste motivering moet beantwoorden aan de aard van de handeling in kwestie en dat zij de redenering van de instelling die de handeling heeft vastgesteld duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet brengen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden voor de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. De aan de motivering te stellen eisen moeten worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een verklaring kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante feitelijke en juridische gegevens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de beoordeling van de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296, tweede alinea, VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arrest van 23 november 2023, Ryanair/Commissie, C-210/21 P, EU:C:2023:908, punt 105 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 Wat meer bepaald het geval betreft waarin het – zoals in casu – gaat om een op grond van artikel 108, lid 3, VWEU vastgesteld besluit om geen bezwaar te maken tegen een steunmaatregel, heeft het Hof reeds verduidelijkt dat in een dergelijk besluit, dat binnen een kort tijdsbestek wordt genomen, alleen moet worden vermeld waarom de Commissie van mening is dat

er geen ernstige moeilijkheden bestaan om de verenigbaarheid van de steun in kwestie met de interne markt te beoordelen, en dat zelfs een beknopte motivering van dat besluit moet worden geacht te voldoen aan het motiveringsvereiste van artikel 296, tweede alinea, VWEU, mits deze motivering duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking brengt om welke redenen de Commissie van mening was dat dergelijke moeilijkheden zich niet voordeden, waarbij de vraag naar de gegrondheid van die motivering niets vandoen heeft met dat vereiste (arrest van 23 november 2023, Ryanair/Commissie, C-210/21 P, EU:C:2023:908, punt 106 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 Het is in het licht van deze criteria dat moet worden onderzocht of het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat in het litigieuze besluit niet was voldaan aan de krachtens artikel 296, tweede alinea, VWEU op de Commissie rustende motiveringsplicht.

37 In de eerste plaats en voor zover Neos met het derde onderdeel van het eerste middel het Gerecht verwijt dat het blijk heeft gegeven van een dergelijke onjuiste opvatting door in punt 24 van het bestreden arrest te oordelen dat uit het litigieuze besluit niet duidelijk en ondubbelzinnig blijkt op grond van welke redenering de Commissie „tegelijkertijd" in overweging 93 van dat besluit had verklaard dat het minimumloonvereiste onlosmakelijk verbonden was met de betrokken maatregel, en in overweging 95 van dat besluit dat dit vereiste niet inherent was aan de doelstelling van deze maatregel, moet worden opgemerkt dat deze overwegingen zijn opgenomen in het laatste deel van het litigieuze besluit, te weten deel 3.3.5, dat de overwegingen 91 tot en met 99 van dat besluit omvat en dat specifiek is gewijd aan de door de Commissie verrichte beoordeling van de betrokken maatregel in het licht van andere Unierechtelijke bepalingen en beginselen dan die inzake staatssteun.

38 Voorafgaand aan deze beoordeling heeft de Commissie in afdeling 2 van het litigieuze besluit de betrokken maatregel beschreven onder vermelding van met name het doel ervan, namelijk in wezen compensatie te bieden voor de schade die bepaalde luchtvaartmaatschappijen hebben geleden als gevolg van de reisbeperkingen die zijn opgelegd wegens de COVID-19-pandemie, de grondslag ervan, te weten artikel 107, lid 2, onder b), VWEU, de maatregelen die de lidstaten en derde landen in dat verband hebben vastgesteld met betrekking tot vluchten naar of vanuit Italië, de gevolgen van deze maatregelen voor de Italiaanse luchtvaartmaatschappijen, de vier subsidiabiliteitsvoorwaarden voor de betrokken maatregel en de voor vergoeding in aanmerking komende schade, te weten de nettoverliezen die rechtstreeks verband houden met die beperkingen die in de periode van 1 maart tot en met 15 juni 2020 zijn geleden.

39 Wat betreft het onderzoek of de betrokken maatregel in overeenstemming was met artikel 107, lid 2, onder b), VWEU heeft de Commissie in de afdelingen 3.3.3 en 3.3.4 van het litigieuze besluit in wezen geoordeeld dat deze maatregel wel degelijk betrekking had op een buitengewone gebeurtenis in de zin van die bepaling, dat de onderzochte periode overeenkwam met de periode waarin er bij de nettoverliezen van de luchtvaartmaatschappijen sprake was van schade die rechtstreeks verband hield met die gebeurtenis, en dat deze maatregel evenredig was, aangezien hij niet verder ging dan noodzakelijk was om die schade te compenseren.

40 Na dit eerste onderzoek heeft de Commissie in het laatste deel van het litigieuze besluit de verenigbaarheid van de betrokken maatregel met andere bepalingen van het Unierecht onderzocht.

41 In dit verband heeft zij om te beginnen in overweging 91 van het litigieuze besluit herinnerd aan de rechtspraak volgens welke de procedure van artikel 108 VWEU nooit mag leiden tot een uitkomst die in strijd is met de specifieke bepalingen van het VWEU. Een steunmaatregel die – als zodanig of wegens bepaalde uitvoeringsvoorschriften ervan – bepalingen of algemene beginselen van het Unierecht schendt, kan dan ook niet verenigbaar met de interne markt worden verklaard (zie in die zin met name arresten van 15 april 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, punten 50 en 51, en 23 november 2023, Ryanair/Commissie, C-210/21 P, EU:C:2023:908, punt 82 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 Voorts heeft de Commissie, zoals het Gerecht in herinnering heeft gebracht in punt 22 van het bestreden arrest, in overweging 92 van dit besluit verwezen naar de rechtspraak volgens welke, wanneer de uitvoeringsvoorschriften van een steunmaatregel dermate onlosmakelijk verbonden zijn met het doel van de steun dat zij niet afzonderlijk kunnen worden beoordeeld, de gevolgen ervan voor de verenigbaarheid of onverenigbaarheid van de steun als geheel met de interne markt noodzakelijkerwijs aan de hand van de procedure van artikel 108 VWEU moeten worden beoordeeld (zie in die zin met name arresten van 22 maart 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:51, punt 14, en 23 november 2023, Ryanair/Commissie, C-210/21 P, EU:C:2023:908, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Vervolgens heeft het Gerecht in hetzelfde punt van het bestreden arrest uiteengezet dat de Commissie in overweging 93 van het litigieuze besluit had vastgesteld dat de vier subsidiabiliteitsvoorwaarden voor de betrokken maatregel „onlosmakelijk verbonden” waren met die maatregel in de zin van die rechtspraak.

44 Daarenboven heeft het Gerecht in punt 23 van dat arrest opgemerkt dat de Commissie in overweging 95 van het litigieuze besluit had uiteengezet dat er een bijzondere reden was om de vierde van die subsidiabiliteitsvoorwaarden, betreffende het minimumloonvereiste, te onderzoeken, en dat zij van mening was dat dit vereiste „niet inherent [was] aan het doel van de betrokken maatregel”, aangezien het in wezen tot doel had ervoor te zorgen dat de door deze maatregel begunstigde ondernemingen een minimumbezoldiging garanderen aan hun werknemers met een thuisbasis in Italië overeenkomstig het Italiaanse recht, alvorens te concluderen dat de verenigbaarheid van dat vereiste dus ook moest worden getoetst aan „andere relevante bepalingen van het Unierecht”.

45 Ten slotte heeft de Commissie, zoals is vermeld in punt 25 van het bestreden arrest, na in de overwegingen 96 tot en met 98 van het litigieuze besluit de verenigbaarheid van het minimumloonvereiste te hebben getoetst aan artikel 8, lid 1, van de Rome I-verordening, in overweging 99 geoordeeld dat dit vereiste op het eerste gezicht voldeed aan de bescherming die deze verordening aan werknemers verleende en geen schending van andere bepalingen van het Unierecht vormde.

46 In deze context stelt rekwirante dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting met zijn beoordeling in punt 24 van het bestreden arrest dat de Commissie op deze wijze het litigieuze besluit in de overwegingen 93 en 95 ervan niet rechtens genoegzaam had gemotiveerd omdat zij niet duidelijk en ondubbelzinnig de redenering tot uitdrukking heeft gebracht op grond waarvan zij tegelijkertijd heeft vastgesteld dat het minimumloonvereiste onlosmakelijk verbonden was met de betrokken maatregel en dat dit vereiste niet inherent was aan de doelstelling van deze maatregel.

47 Ten eerste moet worden opgemerkt dat het bij een besluit om geen bezwaar te maken tegen een steunmaatregel in het kader van de procedure van artikel 108, lid 3, VWEU, overeenkomstig de in punt 35 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak aan het Gerecht stond om na te gaan of het litigieuze besluit de redenen bevatte waarom de Commissie van mening was dat er geen ernstige moeilijkheden bestonden bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de betrokken maatregel met de interne markt.

48 Zoals blijkt uit de punten 38 tot en met 40 en 45 van het onderhavige arrest, heeft de Commissie uiteengezet waarom zij van mening was dat dit het geval was, namelijk omdat deze maatregel voldeed aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU en evenredig was aan de schade die moest worden vergoed, en daarnaast omdat een subsidiabiliteitsvoorwaarde voor deze maatregel die de Commissie meende te moeten onderzoeken vanuit het oogpunt van andere Unierechtelijke bepalingen dan die inzake staatssteun, niet in strijd bleek met dergelijke bepalingen.

49 Omdat het Gerecht niet al deze elementen van het litigieuze besluit in aanmerking heeft genomen, berust de beoordeling in punt 24 van het bestreden arrest op een onderzoek van de motivering van dit besluit dat niet voldeed aan het criterium aan de hand waarvan de toereikendheid van de motivering ervan moest worden beoordeeld.

50 Voorts blijkt uit de motivering van het litigieuze besluit, zoals in de punten 41 tot en met 44 van het onderhavige arrest is opgemerkt, waarom de Commissie van mening was dat het minimumloonvereiste moest worden getoetst aan andere Unierechtelijke bepalingen dan die inzake staatssteun, namelijk omdat dit vereiste niet inherent was aan de doelstelling van de betrokken maatregel. Anders dan het Gerecht in punt 24 van het bestreden arrest impliciet heeft geoordeeld, kon van de Commissie niet worden verlangd dat zij een uitvoeriger motivering gaf omtrent deze vaststelling, of zelfs van het mogelijke verband tussen die vaststelling en de eerdere vaststelling dat alle subsidiabiliteitsvoorwaarden van deze maatregel onlosmakelijk met die maatregel waren verbonden.

51 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens de in punt 35 van het onderhavige arrest vermelde rechtspraak de motivering van een krachtens artikel 108, lid 3, VWEU vastgesteld besluit om geen bezwaar te maken tegen een steunmaatregel beknopt kan zijn.

52 Bovendien blijkt uit de onderlinge samenhang van de overwegingen 93 en 95 van het litigieuze besluit impliciet maar noodzakelijkerwijs dat de Commissie van mening was dat zij het minimumloonvereiste aanvullend moest onderzoeken vanuit het oogpunt van andere Unierechtelijke bepalingen dan die inzake staatssteun. De redenering van de Commissie is dus voldoende duidelijk en ondubbelzinnig.

53 Benadrukt moet worden dat de vraag naar de gegrondheid van de motivering van een handeling niets vandoen heeft met de beoordeling of deze motivering toereikend is. Gesteld al dat het naast elkaar bestaan van de vaststellingen in de overwegingen 93 en 95 van het litigieuze besluit blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting, kan dit dus niet worden gesanctioneerd op grond van de motiveringsplicht die is neergelegd in artikel 296, tweede alinea, VWEU.

54 Uit het voorgaande volgt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 24 van het bestreden arrest te oordelen dat het litigieuze besluit, en meer in het bijzonder de overwegingen 93 en 95 ervan, niet voldeden aan het motiveringsvereiste dat is neergelegd in artikel 296, tweede alinea, VWEU.

55 In de tweede plaats verwijt Neos het Gerecht met het eerste onderdeel van het tweede middel in wezen dat het blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door met name in de punten 26, 27 en 34 van het bestreden arrest te oordelen dat de Commissie haar motiveringsplicht niet is nagekomen omdat zij niet heeft uitgelegd waarom de enige relevante bepaling, afgezien van de artikelen 107 en 108 VWEU, aan de hand waarvan zij de verenigbaarheid van het minimumloonvereiste moest onderzoeken, artikel 8 van de Rome I-verordening was, en niet met name artikel 56 VWEU, waarin het vrij verrichten van diensten is neergelegd.

56 In dit verband mag de procedure van artikel 108 VWEU blijkens de rechtspraak die in herinnering is gebracht in punt 41 van het onderhavige arrest nooit leiden tot een uitkomst die in strijd zou zijn met de specifieke bepalingen van het VWEU. Een steunmaatregel die – als zodanig of wegens bepaalde uitvoeringsvoorschriften ervan – bepalingen of algemene beginselen van het Unierecht schendt, kan dan ook niet verenigbaar met de interne markt worden verklaard.

57 In casu moet ten eerste worden vastgesteld dat het litigieuze besluit, met name gelet op de overwegingen 96 tot en met 99 ervan, weliswaar alleen maar een gedetailleerd onderzoek van de verenigbaarheid van het minimumloonvereiste met artikel 8 van de Rome I-verordening bevat, maar dat daaruit niet volgt, zoals Neos terecht heeft opgemerkt, dat dit de enige Unierechtelijke bepaling is die de Commissie voor dat onderzoek relevant heeft geacht. In overweging 99 van het litigieuze besluit is de Commissie namelijk tot de slotsom gekomen dat het minimumloonvereiste prima facie verenigbaar was met de Rome I-verordening en dat geen „andere Unierechtelijke bepalingen werden geschonden”.

58 Ten tweede impliceert de op de Commissie rustende motiveringsplicht, anders dan het Gerecht met name in de punten 26, 27 en 34 van het bestreden arrest heeft geoordeeld, hoe dan ook niet dat de Commissie in elk concreet geval moet rechtvaardigen waarom de verenigbaarheid van een steunmaatregel niet uitdrukkelijk wordt getoetst aan bepaalde andere bepalingen of beginselen van het Unierecht dan de staatssteunregels, en dus dat zij zich uitspreekt over de relevantie ervan voor een dergelijk onderzoek.

59 Gelet op het uiterst grote aantal bepalingen en beginselen van het Unierecht die door de toekenning van steun kunnen worden geschonden, kan van de Commissie immers niet worden verlangd dat zij voor elk van deze bepalingen en beginselen – in casu artikel 56 VWEU – een specifieke motivering verstrekt, omdat anders afbreuk zou worden gedaan aan de doeltreffendheid van de procedure van artikel 108 VWEU, of zelfs aan de mogelijkheid om na afloop van het in artikel 108, lid 3, VWEU bedoelde vooronderzoek en dus zonder een formele onderzoeksprocedure in te leiden een ten aanzien van een steunmaatregel gunstig besluit te geven.

60 In dit verband moet worden opgemerkt dat, gelet op de noodzaak om de context in aanmerking te nemen bij de beoordeling van het motiveringsvereiste in de zin van de in punt 34 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, een besluit waarbij een steunmaatregel in het kader van een procedure van artikel 108 VWEU verenigbaar met de interne markt wordt verklaard, met name wanneer, zoals in casu, uit de motivering ervan blijkt dat de Commissie de betrokken steunmaatregel heeft getoetst aan die bepalingen of beginselen, impliceert dat zij van mening was dat deze bepalingen en beginselen ofwel niet relevant waren voor deze maatregel, ofwel hoe dan ook niet waren geschonden.

61 Uit het voorgaande volgt dat het Gerecht ook blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 26, 27 en 34 van het bestreden arrest te oordelen dat de Commissie haar motiveringsplicht niet was nagekomen door niet uit te leggen waarom de enige relevante bepaling, met uitzondering van de artikelen 107 en 108 VWEU, in het licht waarvan zij de verenigbaarheid van het minimumloonvereiste moest onderzoeken, artikel 8 van de Rome I-verordening was, en niet met name artikel 56 VWEU.

62 Gelet op een en ander moeten het derde onderdeel van het eerste middel en het eerste onderdeel van het tweede middel van de hogere voorziening gegrond worden verklaard en moet het bestreden arrest bijgevolg worden vernietigd, zonder dat de in het kader van dit laatste onderdeel aangevoerde grief inzake een onjuiste opvatting van de feiten en de andere onderdelen van deze middelen hoeven te worden onderzocht.

Beroep bij het Gerecht

63 Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, tweede volzin, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is.

64 Dat is in casu het geval met het eerste onderdeel van het vierde middel van het beroep, dat is ontleend aan niet-nakoming van de krachtens artikel 296, tweede alinea, VWEU op de Commissie rustende motiveringsplicht voor zover deze laatste verzuimd heeft om de betrokken maatregel, meer in het bijzonder wat het minimumloonvereiste betreft, te toetsen aan bepaalde andere Unierechtelijke bepalingen of beginselen dan die welke specifiek voor staatssteun gelden, zoals het non-discriminatiebeginsel, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting.

65 Uit de overwegingen in de punten 34 tot en met 60 van het onderhavige arrest volgt namelijk dat dit onderdeel ongegrond moet worden verklaard.

66 Wat daarentegen het tweede onderdeel van het vierde middel van het beroep en het eerste middel betreft, inzake schending van de beginselen van non-discriminatie op grond van nationaliteit, het vrij verrichten van diensten en de vrijheid van vestiging, het tweede middel, inzake schending van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU en een kennelijk onjuiste beoordeling van de evenredigheid van de steun in het licht van de door de COVID-19-pandemie veroorzaakte schade, en het derde middel, inzake schending van de procedurele rechten van Ryanair wegens de weigering om de formele onderzoeksprocedure in te leiden ondanks ernstige twijfel over de verenigbaarheid van de betrokken maatregel met de interne markt, is het geding niet in staat van wijzen.

67 Deze middelen, die grotendeels betrekking hebben op de gegrondheid van het litigieuze besluit en die het Gerecht niet heeft onderzocht, vereisen immers ingewikkelde feitelijke beoordelingen, waarvoor het Hof niet over alle noodzakelijke gegevens beschikt.

68 Bijgevolg moet de zaak worden terugverwezen naar het Gerecht voor een uitspraak over de in punt 66 van het onderhavige arrest genoemde middelen, en moet de beslissing omtrent de kosten worden aangehouden.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart:

1) Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 24 mei 2023, Ryanair/Commissie (Italië; steunregeling; COVID-19) (T-268/21, EU:T:2023:279), wordt vernietigd.

2) De zaak wordt terugverwezen naar het Gerecht van de Europese Unie voor een uitspraak over het eerste tot en met het derde middel, alsook het tweede onderdeel van het vierde middel van het beroep van Ryanair DAC.

3) De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.

ondertekeningen