Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

19 päivänä toukokuuta 2021 *

Valtiontuki – Portugalin lentoliikenteen markkinat – Portugalin TAP:lle covid-19-pandemian vuoksi myöntämä tuki – Valtion laina – Päätös olla esittämättä huomautuksia – Valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen annettujen suuntaviivojen 22 kohta – Konserniin kuuluva yhtiö – Vaikeudet, jotka kohdistuvat ainoastaan tiettyyn yritykseen ja joiden aiheuttajana ei ole sattumanvarainen kustannustenjako konsernin sisällä – Niin vakavat vaikeudet, ettei konserni pysty selviytymään niistä itse – Perusteluvelvollisuus – Päätöksen vaikutusten voimassa pitäminen

Asiassa T-465/20,

Ryanair DAC, kotipaikka Swords (Irlanti), edustajinaan asianajajat E. Vahida, F.-C. Laprévote, S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis ja V. Blanc,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään L. Flynn, V. Bottka ja S. Noë,

vastaajana,

jota tukevat

Ranskan tasavalta, asiamiehinään P. Dodeller ja E. de Moustier,

Puolan tasavalta, asiamiehenään B. Majczyna,

ja

Portugalin tasavalta, asiamiehinään L. Inez Fernandes, P. Barros da Costa ja S. Jaulino, avustajanaan asianajaja N. Mimoso Ruiz,

väliintulijoina,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta vaatimuksesta valtiontuesta SA.57369 (2020/N) – Covid-19 – Portugali – TAP:lle myönnetty tuki – 10.6.2020 annetun komission päätöksen C(2020) 3989 final kumoamiseksi,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kymmenes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. van der Woude sekä tuomarit A. Kornezov, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk ja G. Hesse (esittelevä tuomari),

kirjaaja: hallintovirkamies P. Cullen,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 9.12.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asian tausta

1 Portugalin tasavalta ilmoitti 9.6.2020 Euroopan komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti enimmäismäärältään 1,2 miljardin euron suuruisesta tukitoimenpiteestä, joka muodostui joko valtion lainasta tai tällaisen lainan ja valtiontakauksen yhdistelmästä (jäljempänä kyseessä oleva toimenpide) Transportes Aéreos Portugueses SGPS SA:lle (jäljempänä tuensaaja).

2 Kyseessä olevalla toimenpiteellä pyritään pitämään tuensaaja, joka on Transportes Aéreos Portugueses SA:n (jäljempänä TAP Air Portugal) emoyhtiö ja omistaa sen kaikki osakkeet, toiminnassa kuuden kuukauden ajan heinäkuun 2020 ja joulukuun 2020 välisenä aikana. Riidanalaisen päätöksen antamishetkellä puolet tuensaajan osakkeista omisti Participações Públicas SGPS SA (jäljempänä Parpública), joka hallinnoi Portugalin valtion omistusosuuksia. Atlantic Gateway SGPS Lda (jäljempänä AGW) omisti 45 prosenttia tuensaajan osakkeista ja 5 prosenttia osakkeista oli muiden osakkeenomistajien omistuksessa. Kyseessä oleva toimenpide koskee lainasopimusta, jonka ovat tehneet Portugalin tasavalta luotonantajana, TAP Air Portugal lainanottajana ja tuensaaja takauksen antajana. AGW ja Parpública voivat myös osallistua lainasopimukseen tuensaajan osakkeenomistajina.

3 Komissio antoi 10.6.2020 valtiontukea SA.57369 (2020/N) – Covid-19 – Portugal – TAP:lle myönnetty tuki – koskevan päätöksen C(2020) 3989 final (jäljempänä riidanalainen päätös), jossa se katsoi kyseessä olevan toimenpiteen merkitsevän SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea ja arvioi sen soveltuvuutta sisämarkkinoille erityisesti SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan ja valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen annettujen suuntaviivojen (EUVL 2014, C 249, s. 1; jäljempänä suuntaviivat) valossa. Komissio totesi kyseessä olevan toimenpiteen sisämarkkinoille soveltuvaksi.

Menettely ja asianosaisten vaatimukset

4 Kantaja Ryanair DAC nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 22.7.2020 toimittamallaan kannekirjelmällä.

5 Kantaja pyysi unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon samana päivänä toimittamallaan erillisellä asiakirjalla, että nyt kyseessä oleva kanne ratkaistaisiin unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 151 ja 152 artiklan mukaisessa nopeutetussa menettelyssä. Unionin yleinen tuomioistuin (kymmenes jaosto) hyväksyi nopeutettua menettelyä koskevan hakemuksen 11.8.2020 tekemällään päätöksellä.

6 Komissio jätti 26.8.2020 vastineensa unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon.

7 Kantaja esitti 31.8.2020 työjärjestyksen 106 artiklan 2 kohdan nojalla perustellun pyynnön asianosaisten kuulemiseksi pidettävän istunnon järjestämisestä.

8 Unionin yleinen tuomioistuin päätti kymmenennen jaoston ehdotuksesta työjärjestyksen 28 artiklan nojalla siirtää asian laajennetun ratkaisukokoonpanon käsiteltäväksi.

9 Portugalin tasavalta pyysi 17.9.2020, Ranskan tasavalta 21.10.2020 ja Puolan tasavalta 22.10.2020 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon toimittamillaan asiakirjoilla saada osallistua tähän oikeudenkäyntiin väliintulijana tukeakseen komission vaatimuksia. Unionin yleisen tuomioistuimen kymmenennen jaoston puheenjohtaja hyväksyi nämä väliintulohakemukset 1.10.2020 ja 3.11.2020 tekemillään päätöksillä.

10 Portugalin tasavallalle, Ranskan tasavallalle ja Puolan tasavallalle annettiin 13.10.2020 ja 4.11.2020 annetuilla prosessinjohtotoimilla työjärjestyksen 154 artiklan 3 kohdan nojalla lupa jättää väliintulokirjelmä.

11 Portugalin tasavalta toimitti väliintulokirjelmänsä unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 28.10.2020 ja Ranskan tasavalta ja Puolan tasavalta 19.11.2020.

12 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen ja

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

13 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen ja

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

14 Ranskan tasavalta vaatii, että kanne jätetään tutkimatta siltä osin kuin sillä pyritään riitauttamaan riidanalaisen päätöksen perusteltavuus ja että kanne hylätään muilta osin. Se vaatii toissijaisesti, että unionin yleinen tuomioistuin hylkää kanteen kokonaisuudessaan.

15 Puolan tasavalta ja Portugalin tasavalta vaativat komission tavoin, että kanne hylätään perusteettomana.

Oikeudellinen arviointi

Tutkittavaksi ottaminen

16 Kantaja väittää lyhennetyn kannekirjelmän 33 ja 34 kohdassa, että sillä on asiavaltuus ”sinä, jota asia koskee”, ja että sillä on edelleen oikeussuojan tarve, joka johtuu niiden menettelyllisten oikeuksien suojaamisesta, jotka sillä on tässä samassa ominaisuudessa SEUT 108 artiklan 2 kohdan nojalla.

17 Kantaja on nimittäin SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu ”se, jota asia koskee”, ja [SEUT] 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 (EUVL 2015, L 248, s. 9) 1 artiklan h alakohdassa tarkoitettu ”asianomainen osapuoli”, sillä TAP Air Portugalin emoyhtiölle myönnetty valtion laina vaikuttaa kantajan, joka on TAP Air Portugalin kilpailija, etuihin. TAP Air Portugal voi tuensaajalle myönnetyn tuen avulla pysyä markkinoilla tukea saavana kantajan kilpailijana. Toisin kuin TAP Air Portugal, kantaja, joka on sen pääasiallinen kilpailija Portugalissa, ei saa valtion lainaa. Se on siten asetettu epäedullisempaan asemaan lainojen myöntämisen ja lainojen ehtojen osalta erityisesti niiden korkotasoon liittyen.

18 Tällä perusteella kantaja katsoo, että sillä on SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla oikeus nostaa kumoamiskanne riidanalaisen päätöksen kaltaisesta päätöksestä, jolla kyseessä oleva tuki todetaan sisämarkkinoille soveltuvaksi ilman muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista.

19 Komissio ei riitauta kanteen tutkittavaksi ottamista.

20 On todettava, että nyt käsiteltävän kanteen tutkittavaksi ottamisesta ei ole epäilystä siltä osin kuin kantaja pyrkii siinä osoittamaan, että komission olisi pitänyt aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu muodollinen tutkintamenettely.

21 SEUT 108 artiklassa tarkoitetussa valvontamenettelyssä on näet erotettava toisistaan kaksi vaihetta. Yhtäältä on SEUT 108 artiklan 3 kohdassa käyttöön otettu alustava tutkintavaihe, jonka aikana komissio voi muodostaa ensimmäisen näkemyksen kyseisen tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Toisaalta on SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu muodollinen tutkintamenettely, jossa komissio saa täydelliset tiedot kaikista asiaan liittyvistä seikoista. EUT-sopimuksen mukaan komissio on vasta tässä viimeksi mainitussa menettelyssä velvollinen kehottamaan niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa (tuomio 19.5.1993, Cook v. komissio, C-198/91, EU:C:1993:197, 22 kohta; tuomio 15.6.1993, Matra v. komissio, C-225/91, EU:C:1993:239, 16 kohta ja tuomio 15.10.2018, Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters ym. v. komissio, T-79/16, ei julkaistu, EU:T:2018:680, 46 kohta).

22 Silloin kun muodollista tutkintamenettelyä ei aloiteta, asianomaiset osapuolet, jotka olisivat voineet esittää huomautuksia toisessa vaiheessa, eivät voi käyttää tätä mahdollisuutta. Tilanteen korjaamiseksi niille on tunnustettu oikeus riitauttaa unionin tuomioistuimissa komission päätös olla aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä. Näin ollen on otettava tutkittavaksi kanne, jossa vaaditaan SEUT 108 artiklan 3 kohtaan perustuvan päätöksen kumoamista ja jonka on nostanut SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu asianomainen osapuoli, jos kanteen nostaneen tarkoituksena on turvata sille viimeksi mainitussa määräyksessä annettujen menettelyllisten oikeuksien kunnioittaminen (ks. tuomio 18.11.2010, NDSHT v. komissio, C-322/09 P, EU:C:2010:701, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 Nyt käsiteltävässä asiassa komissio ei ole aloittanut muodollista tutkintamenettelyä, ja kantaja vetoaa neljännen kanneperusteen yhteydessä menettelyllisten oikeuksiensa loukkaamiseen. Asetuksen 2015/1589 1 artiklan h alakohdan perusteella tukitoimenpiteestä hyötyneen yrityksen kanssa kilpaileva yritys kuuluu kiistatta SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin asianomaisiin osapuoliin (tuomio 18.11.2010, NDSHT v. komissio, C-322/09 P, EU:C:2010:701, 59 kohta ja tuomio 3.9.2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland ym. v. komissio, C-817/18 P, EU:C:2020:637, 50 kohta).

24 Esillä olevassa asiassa on kiistatonta, että kantajan ja TAP Air Portugalin välillä on kilpailusuhde. Kantaja nimittäin väitti, ilman että tätä olisi kiistetty, että se on vuodesta 2003 lähtien osallistunut Portugalin lentoliikenteeseen ja että se on vuonna 2019 kuljettanut 10,9 miljoonaa matkustajaa Portugalin reiteillä. Asianosaiset eivät ole myöskään kiistäneet sitä, että kantaja oli TAP Air Portugalin merkittävin kilpailija ja että nämä kaksi yhtiötä kilpailivat suoraan 32 reitillä vuonna 2019. Kantaja korosti myös, että sen ennen terveyskriisiä laatima lento-ohjelma kesälle 2020 sisälsi 126 reittiä, jotka lähtevät viideltä Portugalin lentoasemalta. Kantaja on siis asianomainen osapuoli, jolla on intressi turvata SEUT 108 artiklan 2 kohtaan perustuvat menettelylliset oikeutensa.

25 Kanne on siis otettava tutkittavaksi siltä osin kuin kantaja vetoaa menettelyllisten oikeuksiensa loukkaamiseen.

26 Kantaja vetoaa kanteensa tueksi viiteen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen koskee suuntaviivojen 8 ja 22 kohdan virheellistä soveltamista, toinen SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan rikkomista, kolmas syrjintäkiellon, palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden periaatteiden loukkaamista, neljäs SEUT 108 artiklan 2 kohdan virheellistä soveltamista ja viides SEUT 296 artiklassa tarkoitetun perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä.

27 Tässä yhteydessä on todettava, että neljäs kanneperuste, jolla pyritään nimenomaisesti siihen, että kantajan menettelyllisiä oikeuksia kunnioitetaan, voidaan tutkia, kun otetaan huomioon kantajan asema asianomaisena osapuolena. Kantaja voi näet vedota sille muodollisessa tutkintamenettelyssä kuuluvien menettelyllisten oikeuksien turvaamiseksi perusteisiin, joiden tarkoituksena on osoittaa, että komissiolla ilmoitetun toimenpiteen alustavassa tutkintavaiheessa olleiden tai mahdollisesti olleiden tietojen ja todisteiden arvioinnin olisi pitänyt herättää epäilyjä toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille (ks. vastaavasti tuomio 22.12.2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, 81 kohta; tuomio 9.7.2009, 3F v. komissio, C-319/07 P, EU:C:2009:435, 35 kohta ja tuomio 6.5.2019, Scor v. komissio, T-135/17, ei julkaistu, EU:T:2019:287, 73 kohta).

28 Tältä osin on muistutettava, että osoittaakseen menettelyllisten oikeuksiensa loukkaamisen niiden epäilyjen vuoksi, joita kyseessä olevan toimenpiteen olisi pitänyt herättää soveltuvuudestaan sisämarkkinoille, kantajalla on oikeus vedota perusteluihin, joilla se pyrkii osoittamaan, että komission toteamus kyseisen toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille oli virheellinen, mikä on sitä suuremmalla syyllä omiaan osoittamaan, että komission olisi pitänyt epäillä kyseisen toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille. Unionin yleisellä tuomioistuimella on näin ollen toimivalta tutkia kantajan esittämät asiakysymykseen liittyvät perustelut todetakseen, oliko näistä perusteluista saatavissa tukea kantajan nimenomaisesti esittämälle kanneperusteelle, joka koski sellaisten epäilyjen olemassaoloa, joiden vuoksi SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun

menettelyn aloittaminen on perusteltua (ks. vastaavasti tuomio 13.6.2013, Ryanair v. komissio, C-287/12 P, ei julkaistu, EU:C:2013:395, 57–60 kohta ja tuomio 6.5.2019, Scor v. komissio, T-135/17, ei julkaistu, EU:T:2019:287, 77 kohta).

29 Viidennestä kanneperusteesta, joka koskee perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä, on korostettava, että perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättäminen kohdistuu olennaisten menettelymääräysten rikkomiseen ja kuuluu oikeusjärjestyksen perusteisiin, ja unionin tuomioistuinten on tutkittava se viran puolesta, eikä se koske riidanalaisen päätöksen aineellista lainmukaisuutta (ks. vastaavasti tuomio 2.4.1998, komissio v. Sytraval ja Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 67–72 kohta).

Asiakysymys

30 Aluksi on tutkittava viides kanneperuste.

Viides kanneperuste, joka koskee riidanalaisen päätöksen perustelujen puutteellisuutta

31 Viidennessä kanneperusteessaan kantaja väittää lähinnä, että riidanalaisen päätöksen perustelut ovat useilta osin puutteelliset.

32 Viidennen kanneperusteen ensimmäisessä osassa kantaja väittää, että komissio ei ole tutkinut, olivatko tuensaajan vaikeudet niin vakavia, ettei konserni pysty selviytymään niistä itse suuntaviivojen 22 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Komissio ei ole myöskään osoittanut, että tuensaajan vaikeudet kohdistuivat ainoastaan tähän tuensaajaan eikä niiden aiheuttajana ollut sattumanvarainen kustannustenjako konsernin sisällä mainitussa kohdassa tarkoitetulla tavalla. Riidanalaisessa päätöksessä viitataan yksinomaan siihen, että tuensaajan omien varojen määrä oli negatiivinen ja että TAP Air Portugalin luottoluokitus oli huomattavasti laskenut terveyskriisin vuoksi. Riidanalaisessa päätöksessä ei kuitenkaan mainita, oliko sattumanvarainen kustannustenjako konsernin sisällä myötävaikuttanut tähän tulokseen. Kantaja toteaa tältä osin, että AGW-konsortioon kuuluvat kaksi osakkeenomistajaa toimivat myös liikenteen alalla omien yritystensä välityksellä ja että näin ollen ei voida sulkea pois sitä, että niitä on suosittu TAP Air Portugalin rahoitustilanteen kustannuksella.

33 Kantaja väittää riidanalaisen päätöksen 43 perustelukappaleesta, että komissio on pelastamistuen saajan tukikelpoisuuden osalta ainoastaan todennut, näyttämättä tätä toteen, että "vaikka tuensaaja on muiden osakkeenomistajien määräysvallassa [3 perustelukappale], vaikeudet, jotka kohdistuvat ainoastaan tähän yritykseen, ovat niin vakavia, etteivät sen enemmistöosakkaat tai muut osakkeenomistajat pysty selviytymään niistä, eikä niiden aiheuttajana ole sattumanvarainen kustannustenjako sen osakkeenomistajien tai muiden tytäryhtiöiden hyväksi, kuten käy ilmi 7–9 perustelukappaleesta".

34 Kantajan mukaan komissio on täysin jättänyt perustelematta edes lyhyesti olettamaa siitä, etteivät osakkeenomistajat pystyneet selviytymään tuensaajan vaikeuksista. Komissio ei ole myöskään millään tavoin arvioinut kustannustenjakoa konsernin sisällä eikä sitä, kohdistuivatko vaikeudet ainoastaan tuensaajaan.

35 Komissio, jota Ranskan tasavalta, Puolan tasavalta ja Portugalin tasavalta tukevat, kiistää nämä väitteet.

36 Aluksi on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 296 artiklan mukainen perusteluvelvollisuus määräytyy kyseisen toimen luonteen mukaan, ja perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimen antaneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimi koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimen laillisuuden. Perusteluvelvollisuuden täyttymistä on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, ja niitä ovat muun muassa toimen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne sekä se tarve, jota niillä, joille toimi on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, sillä tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimen perustelut SEUT 296 artiklan vaatimukset, on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (ks. tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat, C-279/08 P, EU:C:2011:551, 125 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Tässä yhteydessä päätöksen olla aloittamatta SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua muodollista tutkintamenettelyä on sisällettävä ainoastaan ne syyt, joiden vuoksi komissio katsoo, ettei riidanalaisen tuen sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointiin liity vakavia vaikeuksia, ja tällaisen päätöksen lyhyitäkin perusteluja on pidettävä riittävinä SEUT 296 artiklassa määrättyyn perusteluvelvollisuuteen nähden, kunhan niistä kuitenkin ilmenee selkeästi ja yksiselitteisesti syyt, joiden vuoksi komissio on katsonut, ettei tällaisia vaikeuksia ole ollut, koska kyseisten perustelujen hyväksyttävyys ei kuulu perusteluvelvollisuuden piiriin (ks. tuomio 22.12.2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, 65, 70 ja 71 kohta; tuomio 27.10.2011, Itävalta v. Scheucher-Fleisch ym., C-47/10 P, EU:C:2011:698, 111 kohta ja tuomio 12.5.2016, Hamr – Sport v. komissio, T-693/14, ei julkaistu, EU:T:2016:292, 54 kohta).

38 Siltä osin kuin on kyse kantajan väitteestä, jonka mukaan komissio ei ole esittänyt syitä, joiden vuoksi yhtäältä vaikeudet kohdistuivat ainoastaan tuensaajaan eivätkä johtuneet sattumanvaraisesta kustannustenjaosta konsernin sisällä ja toisaalta tuensaajan vaikeudet olivat niin vakavia, ettei konserni, johon kantaja kuuluu, pystynyt selviytymään niistä suuntaviivojen 22 kohdassa tarkoitetulla tavalla, on muistutettava, että tämän kohdan sanamuodon mukaan ”yhtymään kuuluva tai yhtymän haltuun joutuva yritys voi saada tukea näiden suuntaviivojen nojalla vain silloin, kun voidaan osoittaa, että yrityksen vaikeudet kohdistuvat ainoastaan tähän yritykseen eikä niiden aiheuttajana ole sattumanvarainen kustannustenjako yhtymän sisällä ja että nämä vaikeudet ovat niin vakavia, ettei yhtymä pysty selviytymään niistä itse”.

39 Tämän kiellon tavoitteena on siis estää se, että konserni toimii niin, että valtio joutuu vastaamaan yhden sen muodostavan yrityksen pelastamistoimen kustannuksista, kun kyseinen yritys on vaikeuksissa ja kun konserni on itse aiheuttanut nämä vaikeudet tai kun sillä on keinot selviytyä niistä (ks. vastaavasti tuomio 13.5.2015, Niki Luftfahrt v. komissio, T-511/09, EU:T:2015:284, 159 kohta).

40 Tästä seuraa, että suuntaviivojen 22 kohdassa esitetään kolme kumulatiivista edellytystä, joiden perusteella konserniin kuuluvalle yhtiölle myönnettyä tukea voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvana. Komission on näin ollen tutkittava ensinnäkin, kuuluuko tuensaaja konserniin ja mikäli näin on, konsernin kokoonpano, toiseksi, kohdistuvatko tuensaajan vaikeudet ainoastaan tähän yritykseen eikä niiden aiheuttajana ole sattumanvarainen kustannustenjako konsernin sisällä, ja kolmanneksi, ovatko nämä vaikeudet niin vakavia, ettei konserni pysty selviytymään niistä itse.

41 Komissio toteaa riidanalaisen päätöksen 43 perustelukappaleessa seuraavaa:

”Vaikka tuensaaja on muiden osakkeenomistajien määräysvallassa [3 perustelukappale], sen vaikeudet kohdistuvat ainoastaan tähän yritykseen ja ovat niin vakavia, etteivät sen enemmistöosakkaat tai muut osakkeenomistajat pysty selviytymään niistä, eikä niiden aiheuttajana ole sattumanvarainen kustannustenjako sen osakkeenomistajien tai muiden tytäryhtiöiden hyväksi, kuten käy ilmi 7–9 perustelukappaleesta. [Tuensaajan] osalta vaikuttaa siltä, että Portugalin ja muiden maiden lentoliikenteen osalta toteuttamat ennennäkemättömät julkiset toimenpiteet ovat pahentaneet kyseisiä vaikeuksia.”

42 Ensinnäkin siitä kysymyksestä, kuuluuko tuensaaja konserniin, on todettava, ettei komissio ole todennut eikä täsmentänyt etukäteen, kuuluiko tuensaaja tällaiseen konserniin. Mistään riidanalaisen päätöksen perustelusta ei nimittäin ilmene, että komissio olisi tehnyt tällaisen analyysin. Riidanalaisen päätöksen 43 perustelukappaletta voidaan näin ollen tulkita joko siten, ettei se sisällä tältä osin mitään komission kantaa, tai siten, että siinä annetaan ymmärtää, että komissio todennäköisesti lähti olettamasta, kuitenkaan sitä täsmentämättä, että tuensaaja kuului suuntaviivojen 22 kohdassa tarkoitettuun konserniin. Jos näin ei olisi ollut, komission ei näet olisi tarvinnut käsitellä suuntaviivojen 22 kohdassa tarkoitettuja kahta muuta edellytystä. Lisäksi komissio totesi mainittuja edellytyksiä tutkiessaan, että tuensaaja oli ”muiden osakkeenomistajien määräysvallassa”, ja viittasi tältä osin riidanalaisen päätöksen kolmanteen perustelukappaleeseen, jossa luetellaan tuensaajan osakkeenomistajina olevat yhtiöt, joihin AGW kuuluu.

43 Vaikka komissio on tässä yhteydessä käyttänyt samanlaisia sanamuotoja kuin mitä suuntaviivojen 22 kohdassa on käytetty kuvatakseen kahta poikkeusta kiellosta myöntää tukitoimenpide suuntaviivojen nojalla konserniin kuuluvalle yhtiölle, pelkästään se, että se on toistanut kyseisen 22 kohdan sanamuodon, ei voi korvata arviointia siitä, onko kyseessä konserni.

44 Tältä osin pääasian asianosaisten kirjelmistä ja suullisessa käsittelyssä käydystä näkemystenvaihdosta ilmenee, että asianosaiset ovat eri mieltä siitä, kuuluivatko tuensaaja ja sen osakkeenomistajat, erityisesti AGW-konsortio, suuntaviivojen 22 kohdassa tarkoitettuun konserniin. Tältä osin on todettava, että riidanalaisen päätöksen antamisajankohtana Parpública omisti 50 prosenttia tuensaajan osakkeista, AGW 45 prosenttia ja loput 5 prosenttia osakkeista oli kolmansien omistuksessa.

45 Kantaja väitti kannekirjelmässään ja istunnossa, että riidanalaisen päätöksen antamisajankohtana tuensaaja muodosti AGW-konsortion – mukaan luettuna tämän kaksi osakkeenomistajaa eli HPGB SGPS SA ja DGN Corporation – kanssa konsernin. Kantajan mukaan on osoitettu, että AGW ja kaksi viimeksi mainittua yhtiötä käyttivät yhdessä tosiasiallista määräysvaltaa tuensaajaan nähden.

46 Komissio kiisti vastineessaan ja istunnossa, että kyseessä olisi suuntaviivojen 22 kohdassa tarkoitettu konserni, johon AGW ja tuensaaja kuuluvat. Sen mukaan riidanalaisesta päätöksestä ei ilmene, että kyse olisi konsernista, johon tuensaaja ja AGW kuuluvat. AGW on konsortio, joka todellisuudessa omistaa kahden luonnollisen henkilön osakkeet, eikä se ole yritys sinänsä.

47 Tällainen toteamus ei kuitenkaan ilmene riidanalaisesta päätöksestä. Kuten edellä 42 kohdassa on todettu, riidanalaisen päätöksen 43 perustelukappaleeseen tai mihinkään muuhunkaan kyseisen päätöksen kohtaan ei sisälly toteamusta tai analyysiä siitä, onko kyseessä suuntaviivojen 22 kohdassa tarkoitettu konserni tai ei, eikä varsinkaan tällaisen konsernin kokoonpanosta. Lisäksi on todettava, että komissio on riidanalaisen päätöksen neljännessä perustelukappaleessa

vain toimittanut tietoja tuensaajan määräysvallassa olevista yhtiöistä. Riidanalainen päätös ei kuitenkaan sisällä tietoja kyseisen tuensaajan ja riidanalaisen päätöksen 3 kohdassa tarkoitettujen osakkeenomistajina olevien yhtiöiden, erityisesti AGW:n, välisistä suhteista.

48 Tässä yhteydessä on erityisesti todettava, että konsernin käsitteen osalta suuntaviivojen 21 kohdan b alakohdassa viitataan mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä 6.5.2003 annetun komission suosituksen 2003/361/EY (EUVL 2003, L 124, s. 36) liitteeseen. Suuntaviivojen alaviitteessä 28 nimittäin todetaan, että ”määriteltäessä, onko yritys itsenäinen vai osa yhtymää, otetaan huomioon suosituksen 2003/361/EY liitteessä I vahvistetut kriteerit”.

49 Kuten edellä 47 kohdassa on todettu, riidanalaisessa päätöksessä ei kuitenkaan todeta, oliko komissio tutkinut, voitiinko tuensaajaa ja sen osakkeita omistavia yhtiöitä pitää suuntaviivojen 22 kohdassa tarkoitettuna konsernina, kun otetaan huomioon muun muassa mainitussa liitteessä vahvistetut kriteerit. Unionin yleinen tuomioistuin ei siis voi tutkia, oliko asia näin.

50 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusteluja ei voida täsmentää ensimmäisen kerran ja jälkikäteen vasta tuomioistuimissa, jollei kyse ole poikkeusolosuhteista (ks. tuomio 20.9.2011, Evropaïki Dynamiki v. EIP, T-461/08, EU:T:2011:494, 109 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näin ollen komission vastineessa ja istunnossa esittämillä selityksillä, joiden mukaan tuensaaja ei kuulunut konserniin, ei voida täydentää riidanalaisen päätöksen perusteluja oikeudenkäynnin aikana.

51 Toiseksi ja olettaen, että riidanalaisen päätöksen 43 perustelukappaleen olisi tulkittava perustuvan implisiittiseen oletukseen siitä, että tuensaaja ja sen osakkeenomistajat kuuluivat samaan konserniin (ks. edellä 42 kohta), siis toisin kuin komissio on esittänyt vastineessaan ja istunnossa, on todettava, että komissio ei ole riittävästi selostanut, miksi se katsoi, että suuntaviivojen 22 kohdassa tarkoitetut toinen ja kolmas edellytys, jotka on palautettu mieleen edellä 38 kohdassa, täyttyivät. Komissio on nimittäin tältä osin tyytynyt toteamaan riidanalaisen päätöksen 43 perustelukappaleessa, että tuensaajan vaikeudet kohdistuvat ainoastaan tähän tuensaajaan, ”eikä niiden aiheuttajana ole sattumanvarainen kustannustenjako sen osakkeenomistajien tai muiden tytäryhtiöiden hyväksi” ja että kyseiset vaikeudet ovat ”niin vakavia, etteivät sen enemmistöosakkaat tai muut osakkeenomistajat pysty selviytymään niistä”, esittämättä kuitenkaan minkäänlaisia perusteluja näille väitteille.

52 Vaikka näet komissio viittasi riidanalaisen päätöksen 43 perustelukappaleessa saman päätöksen 7–9 ja 11–13 perustelukappaleeseen, on todettava, että komissio tyytyi riidanalaisen päätöksen 7–9 perustelukappaleessa selventämään tuensaajan taloudellista tilannetta ja covid-19-pandemian aiheuttamia vaikeuksia. Riidanalaisen päätöksen 11–13 perustelukappaleessa selostetaan mainitun pandemian aiheuttamien häiriöiden vaikutusta TAP Air Portugalin liiketoimintaan ja sen likviditeettitilanteeseen. Näissä perustelukappaleissa ei siis mitenkään täsmennetä, kohdistuivatko vaikeudet ainoastaan tuensaajaan eivätkä johtuneet sattumanvaraisesta kustannustenjaosta konsernissa, joka kyseisen tuensaajan ja sen osakkeenomistajien väitettiin muodostavan. Niissä ei myöskään selosteta tuensaajan osakkeenomistajien taloudellista tilannetta eikä niiden mahdollista kykyä selviytyä edes osittain tuensaajan vaikeuksista. Unionin yleinen tuomioistuin ei näin ollen voi valvoa edellä mainittujen väitteiden perusteltavuutta.

53 Näin ollen unionin yleisen tuomioistuimen on mahdotonta valvoa, täyttyvätkö suuntaviivojen 22 kohdassa asetetut edellytykset nyt käsiteltävässä asiassa ja ovatko ne esteenä sille, että tuensaaja voi saada pelastamistukea. Riidanalaiseen päätökseen ei näin ollen sisälly syitä, joiden vuoksi komissio katsoi, ettei sillä ollut edellä 37 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettuja vakavia vaikeuksia arvioida kyseessä olevan tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille.

54 Viides kanneperuste on näin ollen perusteltu, eikä kyseisen kanneperusteen muita osia ole tarpeen tutkia.

55 Riidanalaisen päätöksen perustelujen puutteellisuus aiheuttaa sen kumoamisen. Suuntaviivojen 22 kohdassa nimittäin määrätään edellytyksistä, joiden täyttyessä konserniin kuuluvalle yhtiölle myönnettyä pelastamistukea voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvana. Koska riidanalaisessa päätöksessä ei ole tältä osin riittäviä perusteluja, unionin yleinen tuomioistuin ei voi valvoa, saattoiko komissio perustellusti katsoa, ettei sillä ollut vakavia vaikeuksia arvioida kyseessä olevan tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille. Riidanalainen päätös on siis kumottava ilman, että on tarpeen tutkia muita kantajan esittämiä kanneperusteita.

Kumotun säännöksen vaikutusten voimassa pitäminen

56 On palautettava mieleen oikeuskäytäntö, jonka mukaan silloin, kun se oikeusvarmuuteen liittyvien pakottavien syiden nojalla on perusteltua, unionin tuomioistuimille on annettu SEUT 264 artiklan toisessa kohdassa harkintavalta kussakin yksittäistapauksessa todeta, miltä osin kyseisen toimen vaikutuksia on pidettävä pysyvinä (ks. analogisesti tuomio 22.12.2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, 121 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

57 Mainitusta määräyksestä ilmenee siten, että unionin tuomioistuimet voivat jopa omasta aloitteestaan rajoittaa tuomioidensa kumoamisvaikutusta, jos ne katsovat sen tarpeelliseksi (ks. vastaavasti tuomio 1.4.2008, parlamentti ja Tanska v. komissio, C-14/06 ja C-295/06, EU:C:2008:176, 85 kohta).

58 Tämän oikeuskäytännön mukaisesti unionin tuomioistuin on käyttänyt mahdollisuutta rajoittaa ajallisesti unionin säännösten pätemättömäksi toteamisen vaikutuksia silloin, kun oikeusvarmuutta koskevat pakottavat syyt, jotka johtuvat kaikista julkisista ja yksityisistä eduista kysymyksessä olevissa asioissa, estävät sen, että kyseisten säännösten perusteella tuomion antamispäivää edeltävänä ajanjaksona perityt tai maksetut määrät riitautettaisiin (tuomio 22.12.2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, 122 kohta).

59 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että on olemassa oikeusvarmuutta koskevia pakottavia syitä, jotka oikeuttavat riidanalaisen päätöksen kumoamisen vaikutusten rajoittamisen ajallisesti. On nimittäin todettava, että kyseessä oleva toimenpide myönnettiin alun perin kuuden kuukauden ajanjaksolle, joka on jo kulunut, ja jonka jälkeen Portugalin tasavallan oli toimitettava komissiolle suuntaviivojen 55 kohdan d alakohdan mukaisesti joko todisteet siitä, että laina on maksettu kokonaisuudessaan takaisin, taikka rakenneuudistussuunnitelma tai selvitystilasuunnitelma. Lisäksi mainitun kohdan mukaan siinä tapauksessa, että esitetään rakenneuudistussuunnitelma, pelastamistuen hyväksyntää jatketaan automaattisesti siihen asti kunnes komissio antaa lopullisen päätöksen rakenneuudistussuunnitelmasta, paitsi jos komissio päättää, että pelastamistuen jatkaminen ei ole perusteltua tai sitä olisi rajoitettava ajallisesti tai määrällisesti.

60 Tässä tilanteessa, jossa kyseessä olevan tukitoimenpiteen soveltaminen on osa yhä meneillään olevaa menettelyä, joka koostuu useista peräkkäisistä vaiheista, kyseessä olevassa tukitoimenpiteessä määrättyjen rahamäärien saamisen riitauttamisella tässä vaiheessa olisi erityisen haitallisia seurauksia useille julkisille ja yksityisille intresseille. Erityisesti on otettava huomioon covid-19-pandemian aiheuttamien häiriöiden haitalliset vaikutukset lentoliikenteeseen ja Portugalin talouteen sekä TAP Air Portugalin merkitys kyseiselle lentoliikenteelle ja tämän jäsenvaltion taloudelle. Lopuksi on todettava, että todettu lainvastaisuus liittyy perustelujen puuttumiseen eikä se ole asiakysymystä koskeva virhe. Nämä seikat ovat omiaan oikeuttamaan riidanalaisen päätöksen kumoamisen ajallisten vaikutusten rajoittamisen.

61 SEUT 266 artiklan nojalla komission, joka on toteuttanut kumotun toimen, on toteutettava tämän tuomion täytäntöönpanemiseksi tarvittavat toimenpiteet.

62 Näin ollen riidanalaisen päätöksen kumoamisen vaikutuksia on lykättävä siihen asti, kunnes komissio tekee uuden päätöksen. Kun otetaan huomioon se, miten nopeasti komissio on toiminut kyseistä toimenpidettä koskevasta ennakkoilmoituksesta ja ilmoituksesta lukien, mainittuja vaikutuksia lykätään enintään kahden kuukauden pituisen ajanjakson ajaksi tämän tuomion julistamisesta lähtien, mikäli komissio päättää tehdä uuden päätöksen SEUT 108 artiklan 3 kohdan puitteissa, ja kohtuullisen pituisen ylimääräisen ajanjakson ajaksi, mikäli komissio päättää aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn (ks. vastaavasti tuomio 22.12.2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, 126 kohta).

Oikeudenkäyntikulut

63 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian ja kantaja on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, komissio on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan kantajan oikeudenkäyntikulut.

64 Lisäksi työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Ranskan tasavalta, Puolan tasavalta ja Portugalin tasavalta vastaavat siis omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kymmenes jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Valtiontuesta SA.57369 (2020/N) – Covid-19 – Portugali – TAP:lle myönnetty tuki – 10.6.2020 annettu komission päätös C(2020) 3989 final kumotaan.

2) Mainitun päätöksen kumoamisen vaikutuksia on lykättävä siihen asti, kunnes Euroopan komissio tekee SEUT 108 artiklan nojalla uuden päätöksen. Mainittuja vaikutuksia lykätään enintään kahden kuukauden pituisen ajanjakson ajaksi tämän tuomion julistamisesta lähtien, mikäli komissio päättää tehdä uuden päätöksen SEUT 108 artiklan 3 kohdan puitteissa, ja kohtuullisen pituisen ylimääräisen ajanjakson ajaksi, mikäli komissio päättää aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn.

3) Komissio velvoitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Ryanair DAC:n oikeudenkäyntikulut.

4) Ranskan tasavalta, Puolan tasavalta ja Portugalin tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Van der Woude Kornezov Buttigieg

Kowalik-Bańczyk Hesse

Julistettiin Luxemburgissa 19 päivänä toukokuuta 2021.

Allekirjoitukset