Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIOVANNI PITRUZZELLA
16 päivänä maaliskuuta 2023 [1]

Asia C-209/21 P

Ryanair DAC
vastaan

Euroopan komissio

Muutoksenhaku – Valtiontuki – Ruotsi – Covid-19 – Lentoyhtiöiden tueksi tarkoitetut lainatakaukset – Vastustamatta jättämistä koskeva Euroopan komission päätös

1. Nyt tarkasteltava valitus liittyy useiden unionin tuomioistuimessa vireillä olevien riitojen ryppääseen. Niissä Ryanair on valittanut tuomioista, joilla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteita, jotka Ryanair oli nostanut päätöksistä, joilla Euroopan komissio on hyväksynyt useiden jäsenvaltioiden covid-19-pandemian johdosta toteuttamia toimenpiteitä, joilla ne tukevat alueellaan toimivia lentoyhtiöitä joko yksittäisillä tukitoimenpiteillä tai tukijärjestelmillä ja jotka perustuvat tapauksen mukaan joko SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohtaan tai SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohtaan. [2] Nyt tarkasteltavassa asiassa Ryanair DAC (jäljempänä Ryanair tai valittaja) vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan 17.2.2021 annetun tuomion Ryanair v. komissio [3] (jäljempänä valituksenalainen tuomio).

I Tosiseikat, asian käsittely unionin yleisessä tuomioistuimessa, valituksenalainen tuomio, asian käsittely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

2. Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostetun kanteen perustana olevat tosiseikat kuvataan valituksenalaisen tuomion 1–3 kohdassa seuraavasti.

3. Ruotsin kuningaskunta ilmoitti 3.4.2020 komissiolle eräiden lentoyhtiöiden hyväksi lainatakausjärjestelmän muodossa toteutettavasta tukitoimenpiteestä (jäljempänä kyseessä oleva tukijärjestelmä), jonka tarkoituksena on varmistaa, että lentoyhtiöillä, joilla on tämän jäsenvaltion myöntämä lupa ja jotka ovat merkittäviä kyseisen jäsenvaltion liikenneyhteyksien kannalta, on riittävästi likviditeettiä, jotta covid-19-epidemiasta aiheutuneet häiriöt eivät vaaranna niiden kannattavuutta ja jotta taloudellisen toiminnan jatkuvuus kyetään turvaamaan nykyisen kriisin aikana ja sen jälkeen. Kyseessä olevasta tukijärjestelmästä saivat tukea kaikki lentoyhtiöt, joilla oli ollut 1.1.2020 Ruotsin lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä

[1] Alkuperäinen kieli: italia.

[2] Asiayhteyttä, johon tämän ratkaisuehdotuksen kohteena oleva valitus sijoittuu, koskevan kuvauksen osalta viittaan ratkaisuehdotukseni Ryanair DAC v. komissio (C-320/21) 1 kohtaan.

[3] T-238/20, EU:T:2021:91.

yhteisössä 24.9.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1008/2008 [4] 3 artiklan nojalla myöntämä lupa harjoittaa liiketoimintaa ilmailun alalla, lukuun ottamatta lentoyhtiöitä, joiden pääasiallisena toimintamuotona on harjoittaa ei-säännöllistä matkustajaliikennettä. Tällä järjestelmällä taattujen lainojen enimmäismäärä oli viisi miljardia Ruotsin kruunua (SEK). Takaus koski investointiluottoja ja käyttöpääomaluottoja, se voitiin myöntää 31.12.2020 saakka, ja se oli voimassa enintään kuusi vuotta. Komissio teki 11.4.2020 valtiontuesta SA.56812 (2020/N) – Ruotsi – Covid-19: lentoyhtiöiden hyväksi annettavia lainatakauksia koskeva järjestelmä – päätöksen C(2020) 2366 final (jäljempänä riidanalainen päätös), jossa komissio todettuaan ensin, että kyseessä oleva toimenpide oli SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, arvioi sen soveltuvuutta sisämarkkinoille 19.3.2020 antamansa tiedonannon, jonka otsikko on ”Tilapäiset puitteet valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19-epidemiassa” [5] ja jota muutettiin 3.4.2020, [6] valossa (jäljempänä tilapäiset valtiontukipuitteet). Komissio katsoi, että kyseessä oleva tukijärjestelmä täytti kaikki tilapäisten valtiontukipuitteiden 3.2 kohdassa, jonka otsikko on ”Lainatakauksina myönnettävät tuet”, asetetut merkitykselliset edellytykset ja soveltui sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla. Näin ollen komissio ei vastustanut tukijärjestelmää.

4. Ryanair nosti riidanalaista päätöstä koskevan kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 1.5.2020 toimittamallaan kannekirjelmällä. Ranskan tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan komission vaatimuksia. Ryanair esitti kanteensa tueksi neljä kanneperustetta. Ensimmäinen kanneperuste koski pääasiallisesti kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteiden loukkaamista, toinen kanneperuste koski sitä, ettei ollut noudatettu velvollisuutta vertailla keskenään tuen myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia kaupankäynnin edellytyksiin ja vääristymättömän kilpailun ylläpitämiseen, kolmas kanneperuste koski pääasiallisesti SEUT 108 artiklan 2 kohtaan perustuvien menettelyllisten oikeuksien loukkaamista, ja neljäs kanneperuste koski perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämistä. Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kaikki Ryanairin kanneperusteet ja kanteen kokonaisuudessaan, velvoitti Ryanairin vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut sekä määräsi, että Ranskan tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

5. Ryanair teki tuomiosta tässä ratkaisuehdotuksessa käsiteltävän valituksen unionin tuomioistuimen kirjaamoon 1.4.2021 toimittamallaan kirjelmällä. Asiassa pidettiin 19.10.2022 yhteinen istunto asian C-210/21 P, Ryanair v. komissio, kanssa; mainittu asia koskee tukitoimenpidettä, jossa on kyse lentolippuja koskevan siviili-ilmailuveron ja solidaarisuusveron maalis- ja joulukuulta 2020 maksettavia kuukausimaksuja koskevasta moratoriosta, jonka Ranska myönsi liikenneluvan Ranskassa saaneille lentoyhtiöille. Ryanair, komissio, Ruotsin kuningaskunta ja Ranskan tasavalta esittivät istunnossa suulliset lausumansa.

6. Ryanair vaatii unionin tuomioistuinta ensisijaisesti kumoamaan valituksenalaisen tuomion, kumoamaan riidanalaisen päätöksen ja velvoittamaan komissio korvaamaan oikeudenkäyntikulut; toissijaisesti se vaatii kumoamaan valituksenalaisen tuomion, palauttamaan asian unionin yleiseen tuomioistuimeen uudelleen käsiteltäväksi ja määräämään, että ensimmäisen oikeusasteen ja valituksen käsittelyihin liittyvistä oikeudenkäyntikuluista päätetään

[4] EUVL 2008, L 293, s. 3.

[5] EUVL 2020, C 91 I, s. 1.

[6] EUVL 2020, C 112 I, s. 1.

myöhemmin. Komissio vaatii unionin tuomioistuinta hylkäämään valituksen ja velvoittamaan valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Ruotsin kuningaskunta ja Ranskan tasavalta vaativat unionin tuomioistuinta hylkäämään valituksen.

II Valitus

7. Valituksensa tueksi Ryanair esittää viisi valitusperustetta. Niistä ensimmäinen koskee syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista, toinen oikeudellista virhettä ja tosiseikkojen ottamista huomioon vääristyneellä tavalla valittajan palvelujen tarjoamisen vapauden loukkaamista koskeneen argumentaation osalta, kolmas oikeudellista virhettä, jonka unionin yleinen tuomioistuin teki kiistäessään, että komissiolla oli velvollisuus vertailla tuen myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia keskenään, neljäs oikeudellista virhettä ja tosiseikkojen ottamista huomioon vääristyneellä tavalla siltä osin kuin tuomiossa oli kyse riidanalaisen päätöksen perustelujen puuttumista koskevasta arvioinnista ja viides sitä, että unionin yleinen tuomioistuin jätti toteamatta, että komissio oli velvollinen käynnistämään kyseessä olevasta tukijärjestelmästä muodollisen tutkintamenettelyn.

8. Unionin tuomioistuimen pyynnöstä tässä ratkaisuehdotuksessa käsitellään ainoastaan kolmea ensimmäistä valitusperustetta.

A Ensimmäinen valitusperuste

9. Ensimmäisessä valitusperusteessaan, joka koskee valituksenalaisen tuomion 25–57 kohtaa, Ryanair katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin loukkasi unionin oikeutta siltä osin kuin asiassa oli kyse sen määrittämisestä, liittyikö kyseessä olevaan tukijärjestelmään kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, jolle ei ollut hyväksyttävää perustetta. Kyseinen valitusperuste jakautuu viiteen osaan.

10. Valitusperusteen kohteena olevissa valituksenalaisen tuomion perusteluissa unionin yleinen tuomioistuin totesi ensinnäkin, että ”yksi [kyseessä olevan tukijärjestelmän] tukikelpoisuuskriteereistä – eli se, että yhtiöllä on oltava Ruotsin myöntämä lupa – johtaa siihen, että lentoyhtiöitä, joilla on pääasiallinen toimipaikka Ruotsissa ja jotka voivat saada valtion takaaman lainan, kohdellaan eri tavalla kuin lentoyhtiöitä, joiden pääasiallinen toimipaikka on toisessa jäsenvaltiossa ja jotka liikennöivät Ruotsissa, Ruotsiin tai Ruotsista käsin palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden nojalla ja jotka eivät ole oikeutettuja valtion takaamaan lainaan” (valituksenalaisen tuomion 30 kohta). Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin totesi, että vaikka oletettaisiin, että tämä erilainen kohtelu voitaisiin rinnastaa SEUT 18 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuun syrjintään, oli korostettava, että kyseisen määräyksen mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä perussopimusten soveltamisalalla, ”sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten erityismääräysten soveltamista”; näin ollen oli tarkistettava, oliko tämä erilainen kohtelu sallittua SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan, joka on riidanalaisen päätöksen oikeusperusta, perusteella. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan kyseisessä tarkastelussa edellytettiin yhtäältä, että kyseessä olevan tukijärjestelmän tavoite täyttäisi viimeksi mainitussa määräyksessä asetetut vaatimukset, ja toisaalta, että tuen myöntämistä koskevilla yksityiskohdilla ei ylitettäisi sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (valituksenalaisen tuomion 31 kohta). Unionin yleinen tuomioistuin toisin sanoen määritteli ensin kyseessä olevan tukijärjestelmän tavoitteen (valituksenalaisen tuomion 32 ja 33 kohta) ja tarkasteli sen jälkeen sitä, ylittivätkö tuen myöntämistä koskevat yksityiskohdat sen, mikä oli tarpeen kyseessä olevan tukijärjestelmän

tavoitteen saavuttamiseksi, ja täyttivätkö ne SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa määrätyt edellytykset (valituksenalaisen tuomion 34–56 kohta), päätyen vastaamaan ensimmäiseen kysymykseen kieltävästi ja toiseen kysymykseen myöntävästi (valituksenalaisen tuomion 57 kohta).

1. Valitusperusteen ensimmäinen osa

11. Ensimmäisen valitusperusteensa ensimmäisessä osassa Ryanair väittää unionin yleisen tuomioistuimen loukanneen kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa, koska vaikka unionin yleinen tuomioistuin yhtäältä totesi, että lentoyhtiöitä, joilla on pääasiallinen toimipaikka Ruotsissa, kohdeltiin eri tavalla kuin niitä, joiden pääasiallinen toimipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, ja toisaalta myönsi, että tällainen erilainen kohtelu saattoi olla syrjintää, se kuitenkin tuli siihen johtopäätökseen, että kyseistä erilaista kohtelua oli arvioitava yksinomaan SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan valossa. Valittajan mukaan kyseistä johtopäätöstä rasittaa neljä oikeudellista virhettä.

12. Ensinnäkin Ryanair katsoo, että se, että kyseessä olevassa tukijärjestelmässä tukikelpoisuuskriteerinä oli lentoyhtiölle Ruotsissa myönnetty liikennelupa, on 18.3.2014 annetun tuomion International Jet Management[7] – jonka unionin yleinen tuomioistuin Ryanairin mukaan jätti tarkoituksella huomiotta – mukaisesti kansalaisuuteen perustuvaa välitöntä syrjintää. Toiseksi Ryanair vetoaa siihen, että toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin toteaa valituksenalaisen tuomion 31 kohdassa, SEUT 107 artikla ei ole SEUT 18 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettu ”erityismääräys”, koska siinä ei määrätä syrjintäkieltoa koskevista erityissäännöistä. Kolmanneksi Ryanair vetoaa siihen, että riidanalaisella toimenpiteellä käyttöön otetun kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kaltainen välitön syrjintä voi olla oikeutettavissa ainoastaan perussopimuksessa nimenomaisesti ilmaistujen poikkeusperusteiden nojalla ja että näin ollen, koska kyseessä on toimenpide, joka vaikuttaa palvelujen vapaaseen tarjoamiseen, SEUT 52 artiklassa, johon SEUT 62 artiklassa viitataan, tyhjentävästi lueteltujen yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä kansanterveyttä koskevien perusteiden nojalla. Komission riidanalaisessa päätöksessä esittämät Ruotsin liikenneyhteyksien turvaamistarvetta koskevat oikeuttamisperusteet eivät sen mukaan kuulu näihin poikkeuksiin. Neljänneksi Ryanair esittää, että vaikka palvelujen tarjoamisen vapautta ei sovellettaisikaan käsiteltävässä asiassa, unionin yleinen tuomioistuin jätti joka tapauksessa arvioimatta, onko unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja erityisesti tuomion International Jet Management mukaista, että kyseessä olevaa tukijärjestelmää perustellaan ”objektiivisilla ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomilla syillä”.

13. Muistutan, että yleisen syrjintäkiellon periaatteen mukaan on kiellettyä kohdella toisiinsa rinnastettavia tapauksia eri tavalla ja toisaalta erilaisia tilanteita samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella.[8]

14. SEUT 18 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan ”kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä perussopimusten soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten erityismääräysten soveltamista”. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseistä kohtaa voidaan soveltaa itsenäisesti ainoastaan sellaisiin unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluviin tapauksiin, joita varten perussopimuksissa ei ole erityisiä syrjinnän kieltäviä määräyksiä.[9] Tällaisia

7 C-628/11, EU:C:2014:171, 68 kohta; jäljempänä tuomio International Jet Management.

8 Ks. tuomio 27.10.2022, ADPA ja Gesamtverband Autoteile-Handel (C-390/21, EU:C:2022:837, 41 kohta).

9 Ks. tuomio 6.10.2022, Contship Italia (C-433/21 ja C-434/21, EU:C:2022:760, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

määräyksiä ovat unionin tuomioistuimen mukaan erityisesti perussopimuksen määräykset, jotka liittyvät SEUT 20 artiklan 2 kohdan a alakohdassa ja SEUT 21 artiklassa tarkoitettuun vapauteen oleskella ja liikkua jäsenvaltioiden alueella,[10] tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen (SEUT 30 artikla, SEUT 34 artikla ja SEUT 110 artikla),[11] työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen (SEUT 45 artikla),[12] sijoittautumisvapauteen (SEUT 49 artikla),[13] palvelujen vapaaseen tarjoamiseen (SEUT 56–SEUT 62 artikla)[14] ja pääomien vapaaseen liikkuvuuteen (SEUT 63 artikla ja SEUT 65 artikla).[15] SEUT 18 artiklan ensimmäisen kohdan soveltaminen edellyttää näin ollen sitä, että tilanteeseen, jossa syrjintä, johon vedotaan, on tapahtunut, ei sovelleta mitään perussopimusten kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltäviä erityismääräyksiä.[16]

15. Ratkaisuehdotuksessani Ryanair v. komissio (C-320/21 P)[17] totesin jo, että vaikka SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun tukikiellon tarkoituksena on taata se, ettei kilpailu sisämarkkinoilla vääristy jäsenvaltioiden, joilla on taipumus suosia kotimaisia yrityksiä, toimien vuoksi, minulla on vaikeuksia tunnistaa tämä määräys luonteeltaan sellaiseksi EUT-sopimuksen neljää perusvapautta koskevien määräysten kaltaiseksi oikeussäännöksi, jonka tarkoituksena olisi panna täytäntöön kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kielto. Kuten tuolloin jo totesin, vaikka SEUT 18 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistetun syrjimättömyysperiaatteen ja valtiontukisääntöjen päämäärien välillä on samankaltaisuutta, toisin sanoen pyrkimys suojella kilpailua ja eurooppalaisia perusvapauksia, kyseiset säännöt ovat kuitenkin syrjinnän valvonnan väline, eikä niihin itseensä sisälly syrjintää kieltävää sääntöä. Tästä huolimatta, kuten komissio huomauttaa, SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdassa, siltä osin kuin niissä määrätään tietyin edellytyksin tiettyjen tukien soveltuvuudesta sisämarkkinoille, sallitaan eräät erilaisen kohtelun muodot, mikäli ne ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia näillä määräyksillä tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi, ja ne ovat näin ollen syrjintäkiellon soveltamisen kannalta merkityksellisiä SEUT 18 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuina perussopimusten ”erityismääräyksinä”.

16. Ryanairin nyt tarkasteltavan valitusperusteen osan yhteydessä esittämä toinen väite on siten nähdäkseni hylättävä.

17. Ensimmäisessä ja neljännessä väitteessään Ryanair viittaa tuomioon International Jet Management ja katsoo, että kyseessä olevassa tukijärjestelmässä omaksuttu tuensaajien valintaperuste on luonteeltaan syrjivä eikä sitä voida perustella kyseisessä tuomiossa tarkoitetuilla ”objektiivisilla ja kansalaisuudesta riippumattomilla syillä”.

18. Tältä osin muistutan ensinnäkin, että unionin tuomioistuin on toistuvasti vahvistanut, että komission SEUT 108 artiklassa määrätyssä menettelyssä tekemät päätökset eivät saa koskaan johtaa EUT-sopimuksen erityismääräysten vastaiseen tulokseen ja että komissio ei näin ollen voi todeta sisämarkkinoille soveltuvaksi valtiontukea, joka on joiltakin yksityiskohdiltaan muiden perussopimuksen määräysten vastainen tai loukkaa unionin oikeuden yleisiä periaatteita, kuten

10 Ks. tuomio 15.7.2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, 65 kohta).

11 Ks. tuomio 18.6.2019, Itävalta v. Saksa (C-591/17, EU:C:2019:504, 40 kohta).

12 Ks. tuomio 6.10.2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, 78 kohta).

13 Ks. tuomio 3.3.2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, 55 kohta).

14 Ks. tuomio 18.6.2019, Itävalta v. Saksa (C-591/17, EU:C:2019:504, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

15 Ks. tuomio 18.3.2021, Autoridade Tributária e Aduaneira (Kiinteistön luovutusvoitosta kannettava vero) (C-388/19, EU:C:2021:212, 21 kohta).

16 Ks. tuomio 11.6.2020, TÜV Rheinland LGA Products ja Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:453, 31 ja 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

17 Ks. vastaavasti ratkaisuehdotukseni Ryanair v. komissio, C-320/21 P, 63–66 kohta.

yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.[18] Unionin tuomioistuimen mukaan tämä rajoitus käy ilmi perussopimuksen yleisestä systematiikasta, jonka sisällä tukisäännöt eivät siis muodosta ”suljettua järjestelmää”.

19. Toisin kuin komissio unionin tuomioistuimessa esittämissään huomautuksissa väittää, kyseisellä oikeuskäytännöllä sääntöjä, joilla jäsenvaltio määrittelee jonkin tukijärjestelmän tuensaajien joukon, ei suljeta yhdenvertaista kohtelua ja liikkumisvapauksia koskevien perussopimuksen määräysten noudattamista koskevan velvollisuuden ulkopuolelle. Tällaista poissulkemista ei mielestäni voida johtaa edellä mainittuun oikeuskäytäntöön sisältyvästä yleisestä viittauksesta tuen ”yksityiskohtiin” eikä 22.3.1977 annetusta tuomiosta Iannelli & Volpi,[19] joihin komissio perustaa jäljempänä tarkasteltavaa toista valitusperustetta koskevat huomautuksensa.

20. Edellä sanotusta huolimatta tämän ratkaisuehdotuksen 18 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö on kuitenkin sovitettava yhteen sen tosiseikan kanssa, että EUT-sopimuksen järjestelmässä tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille on tarkasteltava SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdan valossa: kuten edellä todettiin, kyseisissä kohdissa erilaisen kohtelun muodot sallitaan silloin, kun ne ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia EUT-sopimuksella tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi, ja kyseiset kohdat ovat tämän ratkaisuehdotuksen 15 kohdassa tarkemmin esitetyssä merkityksessä SEUT 18 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuja ”erityismääräyksiä”.

21. Valittajan tuomioon International Jet Management perustuvia argumentteja on tarkasteltava edellä mainittujen periaatteiden mukaisesti. Muistutan, että kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi, että SEUT 18 artikla oli esteenä sellaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa lentoliikenteen harjoittajalle, jolla oli toisen jäsenvaltion myöntämä toimilupa, asetettiin kolmansista maista tulevien lentojen osalta velvoite hankkia lupa tulla sen ilmatilaan, kun taas lentoliikenteen harjoittajilta, joilla on ensin mainitun jäsenvaltion myöntämä liikennelupa, lupaa ei vaadittu. Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin totesi ensin, että oman valtion ja muiden valtioiden kansalaisten yhdenvertaista kohtelua koskevilla säännöillä ei kielletä ainoastaan kansalaisuuteen tai yhtiöiden tapauksessa kotipaikkaan perustuvaa avointa syrjintää vaan myös kaikki peitellyn syrjinnän muodot, jotka muiden erotteluperusteiden soveltamisen perusteella johtavat tosiasiallisesti samaan lopputulokseen; sen jälkeen se totesi, että asiassa tarkastellulla kansallisella lainsäädännöllä, joka perustui siihen, missä valtiossa liikennelupa oli myönnetty, otettiin käyttöön erotteluperuste, joka johti tosiasiallisesti samaan lopputulokseen kuin kansalaisuuteen perustuva peruste, koska asetuksen N:o 1008/2008 4 artiklan a alakohdan mukaan liikenneluvan myöntää sen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen, jossa lentoliikenteen harjoittajalla on kyseisen asetuksen 2 artiklan 26 alakohdassa tarkoitettu pääasiallinen toimipaikka.[20] Kyseisen tuomion 68 kohdassa, johon Ryanairin argumentaatio perustuu, unionin tuomioistuin toteaa, että ”tällainen erilainen kohtelu voi olla perusteltua ainoastaan, jos se perustuu objektiivisiin ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomiin syihin ja on oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään”.

22. Huomautan ensinnäkin, että koska Ruotsin myöntämä liikennelupa on yksi kyseessä olevan tukijärjestelmän kelpoisuuskriteereistä, Ryanair on oikeassa katsoessaan tuomioon International Jet Management viitaten, että kyseisen tukijärjestelmän tuensaajien joukon määrittelyssä

[18] Ks. tuomio 31.1.2023, komissio v. Braesch ym. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, 96 kohta) ja tuomio 22.9.2020, Itävalta v. komissio (C-594/18 P, EU:C:2020:742, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; jäljempänä tuomio Itävalta v. komissio).

[19] 74/76, EU:C:1977:51 (jäljempänä tuomio Iannelli & Volpi).

[20] Ks. tuomio International Jet Management, 64–66 kohta.

käytetään muun muassa ”erotteluperustetta, joka johtaa tosiasiallisesti samaan lopputulokseen kuin kansalaisuuteen perustuva peruste”. [21] Nyt tarkasteltavan tapauksen ja tuomion International Jet Management taustalla olleen tapauksen väliset yhtäläisyydet ja siten mahdollisuus soveltaa kyseisessä tuomiossa vahvistettuja periaatteita nyt tarkasteltavaan tapaukseen rajoittuvat mielestäni yksin tähän toteamukseen.

23. Valtiontukisääntelyyn nimittäin sisältyy omia, ei pelkästään menettelyllisiä piirteitään, jotka on otettava huomioon myös sovellettaessa kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaatetta. Kyseessä olevan toimenpiteen luonteesta ja sillä tavoitellusta päämäärästä riippuen vaatimus yhteydestä tietyn valtion alueeseen tukikelpoisuuskriteerinä voi olla samanaikaisesti välttämätön ja oikeasuhteinen, samalla tavoin kuin sellainen erotteluperuste, jota on käytetty kyseessä olevan tukijärjestelmän tuensaajien joukon määrittelyssä ja joka perustuu käytännössä yrityksen kotipaikkaan, [22] voi tapauksen mukaan olla perusteltu ja syrjimätön. [23]

24. Unionin yleinen tuomioistuin on siis valituksenalaisen tuomion 32 kohdassa aivan oikein todennut, että kyse on voinut olla syrjinnästä vain jos ja siinä määrin kuin Ruotsissa myönnettyä liikennelupaa koskeva vaatimus ei ole ollut asianmukainen ja oikeassa suhteessa kyseessä olevalla tukijärjestelmällä tavoiteltuun, SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaiseen päämäärään nähden. [24]

25. Vaikka tuomiota International Jet Management päätettäisiin pitää valtiontukisektorin yleisen syrjintäkiellon periaatteen soveltamisen kannalta merkityksellisenä, katson joka tapauksessa, että seikat, jotka liittyvät tarpeeseen säilyttää yleisesti Ruotsin liikenneyhteydet ja erityisesti sen sisäiset liikenneyhteydet, mukaan luettuna olennaisten, muun muassa covid-19-pandemian aiheuttamaan kansanterveysuhkaan liittyvien lentoliikennepalvelujen jatkuvuus – tarpeeseen, joka jäljempänä tarkemmin todettavalla tavalla on ollut Ruotsin lainsäätäjän keskeinen päämäärä sen ottaessa käyttöön kyseessä olevan tukijärjestelmän – voivat hyvinkin olla kyseisessä tuomiossa tarkoitettuja ”objektiivisia ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomia syitä” [25], jotka eivät ole pelkästään taloudellisia. [26] Tässäkin yhteydessä oikeasuhteisuuden arviointi muodostaa joka tapauksessa SEUT 18 artiklan ensimmäisessä kohdassa kielletyn syrjinnän olemassaolon arvioinnin kulmakiven. Tuomion International Jet Management 68 kohdassa nimittäin täsmennetään, että syiden, joihin asianomainen jäsenvaltio vetoaa oikeuttaakseen kansalaisuuteen perustuvan erilaisen kohtelun – jolla, kuten on syytä korostaa, tuomiossa International Jet Management tarkastellusta tilanteesta poiketen ei nyt tarkasteltavassa tapauksessa suosita kaikkia niitä lentoyhtiöitä, joilla on Ruotsin myöntämä lupa, vaan ainoastaan niitä, jotka täyttävät tietyt täydentävät kriteerit –, on oltava ”oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään”.

26. Edellä esitetystä ilmenee, että myös Ryanairin ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisen osan ensimmäinen ja neljäs väite ovat perusteettomia. Kyseisen osan kolmas väite on olennaisilta osiltaan päällekkäinen neljännen valitusperusteen yhteydessä esitettyjen väitteiden kanssa, joten viittaan sen osalta mainitun valitusperusteen tarkasteluun.

[21] Ks. tuomio International Jet Management, 65 kohta.

[22] Ks. tuomio International Jet Management, 66 kohta.

[23] Näin todetaan erityisesti tuomiossa 26.9.2002, Espanja v. komissio (C-351/98, EU:C:2002:530, 57 kohta).

[24] Itse asiassa unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 31 kohdassa esittämä ajatuskulku poikkeaa osittain siitä, jonka itse tässä esitän. Tuomiossaan unionin yleinen tuomioistuin totesi, että vaikka olisi niin, että kyseessä olevan tukijärjestelmän tarkoittama erilainen kohtelu olisi kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, olisi joka tapauksessa tarkistettava, onko kyseinen syrjintä sallittua SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan perusteella.

[25] Ks. tuomio International Jet Management, 68 kohta.

[26] Ks. tuomio International Jet Management, 70 kohta.

27. Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on tähän mennessä käsitellyiltä osiltaan mielestäni hylättävä perusteettomana.

2. Valitusperusteen toinen osa

28. Ensimmäisen valitusperusteensa toisessa osassa Ryanair väittää, että valituksenalaisen tuomion 32 kohtaa, jossa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että kyseessä olevalla tukijärjestelmällä pyritään ”Ruotsin liikenneyhteydet varmistamalla poistamaan Ruotsin taloudessa oleva covid-19-pandemiasta aiheutunut vakava häiriö”, rasittaa oikeudellinen virhe ja tosiseikkojen ottaminen huomioon vääristyneellä tavalla. Valittajan mukaan riidanalaisesta päätöksestä nimittäin käy selvästi ilmi, että kyseisen tukijärjestelmän todellisena tavoitteena oli varmistaa, että lentoyhtiöillä, joilla on Ruotsin myöntämä liikennelupa ja jotka valittiin kansalaisuuteen perustuvan syrjivän perusteen nojalla, on riittävästi likviditeettiä.

29. Mielestäni tämä väite on hylättävä. Katson nimittäin, että unionin yleinen tuomioistuin on aivan oikein tunnistanut kyseessä olevan tukijärjestelmän pääasialliseksi tavoitteeksi tarpeen varmistaa Ruotsin sisäiset ja ulkoiset liikenneyhteydet ja ettei unionin yleinen tuomioistuin syyllistynyt valittajan väittämiin virheisiin, kun se valituksenalaisen tuomion 33 kohdassa totesi, että kyseinen tavoite sopii yhteen SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tavoitellun päämäärän eli jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamisen kanssa. Ruotsin lentoliikenneyhteyksien varmistamista koskeva tavoite todetaan selvästi sekä riidanalaisen päätöksen 8 perustelukappaleessa, jossa kyseessä oleva tukijärjestelmä kuvataan, että kyseisen päätöksen 43 perustelukappaleessa, jossa komissio arvioi kyseisen tavoitteen tarpeellisuutta ja sen saavuttamiseen käytettäviä keinoja SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan soveltamisen kannalta. Näistä perustelukappaleista, jotka unionin yleinen tuomioistuin mainitsee valituksenalaisen tuomion 32 kohdassa, käy nimenomaisesti ilmi, että Ruotsin myöntämän liikenneluvan käyttäminen järjestelmän tuensaajien valintaperusteena palvelee edellä mainittua tavoitetta ja on yksi keino sen saavuttamiseksi, samalla tavoin kuin vaatimus liikennöidä Ruotsissa, Ruotsiin tai Ruotsista käsin tai tilauslentojen poissulkeminen, eikä – toisin kuin valittaja väittää – tavoite itsessään.

30. Tätä johtopäätöstä ei aseta kyseenalaiseksi se erityiskohtelu, jonka Ruotsin viranomaiset varasivat SAS AB -yhtiölle (jäljempänä SAS),[27] joka on yksi Ruotsin liikenneyhteyksien kannalta merkittävimmistä lentoyhtiöistä, eikä se, että ollakseen tukikelpoisia kyseessä olevassa tukijärjestelmässä lentoyhtiöillä oli oltava liikennelupa, jonka Ruotsi oli myöntänyt ennen 1.1.2020, koska kyseinen ajankohta, joka tosin on aikaisempi kuin se, jolloin Maailman terveysjärjestö WHO virallisesti määritteli covid-19-epidemian pandemiaksi (11.3.2020), sijoittuu ajankohtaan, joka on vain hieman tuota toista ajankohtaa varhaisempi ja jolloin kansanterveydellinen uhka alkoi jo hahmottua,[28] eikä sitä siksi, toisin kuin Ryanair vaikuttaa väittävän, voida pitää täysin irrallisena tapahtumasta, jonka seurauksia kyseessä olevalla tukijärjestelmällä pyrittiin korjaamaan.

[27] Kuten Ryanair huomauttaa, riidanalaisen päätöksen alaviitteessä 10 mainitaan, että järjestelmässä SAS:lle oli varattu enintään 1,5 miljardia Ruotsin kruunua.

[28] WHO ilmoitti 30.1.2020 kansainvälisestä kansanterveysuhasta (public health emergency of international concern, PHEIC).

3. Valitusperusteen kolmas osa

31. Valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki useita oikeudellisia virheitä ja otti tosiseikat huomioon ilmeisen vääristyneellä tavalla, kun se totesi valituksenalaisen tuomion 38–44 kohdassa, että komissio oli osoittanut riidanalaisessa päätöksessä tarpeen rajata kyseessä oleva tukijärjestelmä siten, että ainoastaan sellaiset lentoyhtiöt, joilla oli Ruotsin viranomaisten myöntämä liikennelupa, olivat tukikelpoisia.

32. Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin teki sen mielestä virheen, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 40 ja 41 kohdassa ”tukijärjestelmän soveltuvuudesta”, että kun otettiin huomioon se, että kyseisestä järjestelmästä myönnettiin valtiontakauksia, joiden perusteella pankit voivat myöntää lainoja enintään kuudeksi vuodeksi, ”Ruotsin myöntämän luvan hallussapitoa koskevan kriteerin – – avulla [voitiin] varmistua siitä, että ainakin lentoyhtiöiden hallinnollinen ja taloudellinen läsnäolo on jossain määrin vakaata” niin, että Ruotsin viranomaiset saattoivat yhtäältä valvoa sitä, miten tukea käytettiin, jotta valtiontakauksen merkitys jäisi mahdollisimman vähäiseksi (40 kohta), ja niin, että niillä oli toisaalta mahdollisuus valvoa tuensaajien varainhoitoa niiden velvollisuuksien mukaisesti, joita kyseisille viranomaisille erityisesti asetuksen N:o 1008/2008 5 artiklasta ja 8 artiklan 2 kohdasta seuraa (41 kohta). Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin teki valittajan mukaan virheen katsoessaan niin ikään valituksenalaisen tuomion 40 ja 41 kohdassa, ettei tämä valvonta olisi ollut mahdollista sellaisten lentoyhtiöiden kohdalla, jotka ”toimivat Ruotsin alueella ainoastaan palvelun tarjoajina”, koska yhtäältä ”palvelujen tarjoaminen voi lähtökohtaisesti lakata hyvin lyhyellä varoitusajalla tai jopa välittömästi” (40 kohta) ja toisaalta Ruotsin viranomaisilla ei asetuksen N:o 1008/2008 nojalla ole toimivaltaa ”valvoa sellaisten lentoyhtiöiden taloudellista tilannetta, joilla ei ole Ruotsin myöntämää lupaa” (41 kohta). Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 42 kohdassa valittajan mukaan virheellisesti, että asetuksen N:o 1008/2008 säännöksillä ”otetaan käyttöön Ruotsin myöntämän luvan saaneiden lentoyhtiöiden ja Ruotsin viranomaisten välisiä sääntelyyn perustuvia vastavuoroisia velvoitteita ja luodaan niiden välille siten erityinen ja vakaa yhteys, joka täyttää asianmukaisella tavalla SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa asetetut edellytykset, joiden mukaan tuella on poistettava kyseisen jäsenvaltion taloudessa oleva vakava häiriö”.

33. Valittaja esittää kolme erillistä väitettä.

34. Ensinnäkin se väittää, että riidanalaisen päätöksen perusteluihin ei sisälly minkäänlaista viittausta Ruotsin viranomaisten mahdollisuuteen valvoa sitä, miten tukea saaneet yhtiöt käyttävät tukea. Unionin yleinen tuomioistuin on valittajan mukaan näin ollen täydentänyt kyseisen päätöksen perusteluja, jotka olivat alun perin puutteelliset.

35. Tältä osin totean, että riidanalaisen päätöksen 43 kohdassa komissio nimenomaisesti viittaa siihen, että niiden lentoyhtiöiden, joilla on Ruotsin myöntämä liikennelupa, pääasiallinen toimipaikka on kyseisessä jäsenvaltiossa, jossa niiden taloudellista tilannetta valvotaan säännöllisesti. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin ei, toisin kuin Ryanair väittää, ole korvannut riidanalaisen päätöksen perusteluja omillaan, vaan se on korkeintaan selventänyt niitä. Tässä yhteydessä muistutan, että vaikka unionin yleinen tuomioistuin ei SEUT 263 artiklassa tarkoitettua laillisuusvalvontaa harjoittaessaan voikaan missään tapauksessa korvata riidanalaisen toimen toteuttajan perusteluja omillaan,[29] se saattaa kuitenkin päätyä tulkitsemaan riidanalaisen toimen perusteluja eri tavoin kuin toimen toteuttaja ja joissakin tilanteissa jopa hylkäämään

[29] Ks. tästä tuomio 6.10.2021, World Duty Free Group ja Espanja v. komissio (C-51/19 P ja C-64/19 P, EU:C:2021:793, 70 kohta).

viimeksi mainitun esittämät nimenomaiset perustelut, paitsi jos se ei ole aineellisesti perusteltua.[30] Vastatessaan valittajan väitteeseen valituksenalaisen tuomion 40 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin siis vain tulkitsi riidanalaista päätöstä siihen sisältyvien tietojen mukaisesti eikä se näin ollen korvannut mainittuun päätökseen sisältyviä perusteluja omilla perusteluillaan.

36. Toiseksi Ryanair väittää, että – toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin sen mukaan antaa ymmärtää – se, että tukea saava lentoyhtiö on tuen myöntävän jäsenvaltion myöntämän liikenneluvan haltija, ei ole minkäänlaisessa yhteydessä kyseisen jäsenvaltion kykyyn valvoa tuen käyttöä. Ryanair nimittäin esittää, että valvonnan, jota toimivaltainen viranomainen asetuksen N:o 1008/2008 8 artiklan mukaan harjoittaa liikennelupia myöntäessään, ainoa tavoite on varmistaa, että lentoliikenteen harjoittajilla on aina riittävästi varoja niiden toiminnan turvallisuuden varmistamiseksi. Sen mukaan kyseisellä viranomaisella ei ole minkäänlaisia pakkokeinovaltuuksia suhteessa kyseisten liikenteenharjoittajien varojen käyttöön. Lisäksi Ryanair väittää, että Ruotsin kuningaskunta olisi voinut asettaa tuen myöntämisen ehdoksi kansalaisuuden perusteella syrjivän vaatimuksen sijaan objektiivisia velvoitteita, jotka olisivat liittyneet sen valvontaan, miten tuensaajat käyttävät saamaansa tukea. Se mainitsee esimerkkinä päätöksen 2010/13/EY,[31] jossa komissio totesi sisämarkkinoille soveltumattomaksi sellaisen Saksan toimenpiteen, jossa tuki rajattiin ainoastaan sellaisille yrityksille, joiden sääntömääräinen kotipaikka ja yritysjohto sijaitsivat asianomaisessa jäsenvaltiossa; komissio totesi, että tarve valvoa tuensaajien taloudellista tilannetta voitiin saavuttaa vähemmän syrjivin keinoin.

37. Tältä osin huomautan, että kuten komissio on kirjallisissa huomautuksissaan korostanut, asetuksen N:o 1008/2008 8 ja 9 artiklan nojalla kunkin jäsenvaltion toimivaltainen lupaviranomainen voi milloin tahansa arvioida siltä liikenneluvan saaneen yhteisön lentoliikenteen harjoittajan taloudellisen aseman ja tuloksen pyytämällä tarvittavat tiedot (asetuksen N:o 1008/2008 8 artiklan 4 kohdan toinen alakohta ja 9 artiklan 1 kohta). Lisäksi kyseisellä viranomaisella on luvan saaneiden lentoliikenteen harjoittajien kulloisenkin taloudellisen tilan arvioimiseksi valtuudet pyytää paitsi kunkin tilikauden tarkastetut tilit myös arvioitu tase, tiedot menneistä ja tulevista kuluista ja tuloista, kassavirta-arviot ja likviditeettisuunnitelmat (ks. asetuksen N:o 1008/2008 liitteessä I oleva 3 kohta) sekä tietyissä tilanteissa – erityisesti silloin, kun ryhdytään harjoittamaan uutta lentoliikennettä tai tehdään olennaisia muutoksia toiminnan laajuuteen – liiketoimintasuunnitelma, jolla tarkoitetaan tiettyä ajanjaksoa koskevaa ”yksityiskohtaista kuvausta lentoliikenteen harjoittajan kyseiseksi kaudeksi suunnittelemasta liiketoiminnasta, erityisesti ennakoidusta markkinakehityksestä ja suoritettavista investoinneista sekä toiminnan rahoituksellisista ja taloudellisista vaikutuksista” (ks. saman asetuksen 8 artiklan 5 ja 6 kohta sekä liiketoimintasuunnitelman käsitteen määritelmä sen 2 artiklan 12 alakohdassa).

38. Riippumatta siitä, mikä on toimivaltaisen lupaviranomaisen toteuttaman valvonnan nimenomainen tavoite tai onko tällaisilla lupaviranomaisilla tosiasiallisia pakkokeinovaltuuksia suhteessa luvan saaneiden lentoliikenteen harjoittajien varojen käyttöön, edellä esitetystä ilmenee tosiasiallinen mahdollisuus jatkuvaan ja laaja-alaiseen valvontaan (ja suorastaan velvollisuus siihen); valvontaan, jonka ansiosta tuen myöntänyt jäsenvaltio voi – kuten unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 40 kohdassa aivan oikein toteaa – seurata tuen käyttöä ja erityisesti, kun otetaan huomioon, että tuki myönnetään valtiontakauksena, arvioida konkreettisesti riskiä siitä, että takaus joudutaan aktivoimaan. En sitä paitsi näe, mistä syystä se, että toimivaltaisille lupaviranomaisille asetuksella N:o 1008/2008 myönnettyjä valvontavaltuuksia

[30] Ks. tuomio 6.10.2021, World Duty Free Group ja Espanja v. komissio (C-51/19 P ja C-64/19 P, EU:C:2021:793, 71 kohta).

[31] Tukijärjestelmästä C 2/09 (ex N 221/08 ja N 413/08), jonka Saksa aikoo toteuttaa pääomasijoituksia koskevien yleisten ehtojen uudistamiseksi, 30.9.2009 tehty komission päätös 2010/13/EY (EUVL 2010, L 6, s. 32, erityisesti 108 perustelukappale).

käytetään myös sen selvittämiseksi, miten luvan saaneet lentoliikenteen harjoittajat käyttävät niille valvonnan alaista liikennöintiä varten myönnettyjä valtion varoja, merkitsisi kyseisen asetuksen rikkomista, kuten Ryanair väittää, siinäkään tapauksessa, että kyseisille viranomaisille myönnettyjen valtuuksien tavoitteeksi oletettaisiin yksinomaan lentoliikenteen turvallisuuden takaaminen.

39. Kuten unionin yleinen tuomioistuin on korostanut, lentoyhtiöihin, joilla on jonkin muun jäsenvaltion myöntämä lupa, ei kohdistu edellä kuvatun kaltaista valvontaa. Sitä paitsi, kuten sekä Ruotsin että Ranskan hallitukset ovat aivan oikein huomauttaneet, tuen myöntämisen edellytyksenä kyseisiä yhtiöitä tuskin voitaisiin sopimusteitse velvoittaa laajuudeltaan ja perinpohjaisuudeltaan vastaavaan valvontaan, joka kuvastaa sitä vahvaa yhteyttä, joka jokaisella lentoliikenteen harjoittajalla on liikenneluvan myöntäneeseen valtioonsa. Ryanairin mainitsema esimerkki virolaisesta Nordica-yhtiöstä, jonka kanssa Ruotsi on Ryanairin mukaan tehnyt julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen, on merkityksetön nyt tarkasteltavassa tapauksessa, jossa kyseessä oleva toimenpide on valtiontakauksena myönnettävä tuki ja jossa on siten kyse sen selvittämisestä, millä ehdoilla asianomainen lentoyhtiö maksaa takaisin saamansa lainat – ei sen selvittämisestä, missä määrin se täyttää sille asetetut julkisen palvelun velvollisuudet.[32] Se on merkityksetön siinäkin tapauksessa, että Ryanairin viittauksen päätökseen 2010/13 oletettaisiin olevan tehokas,[33] koska kyseisessä päätöksessä tuki rajoittui edellä todetulla tavalla yksinomaan yhtiöihin, joilla oli samanaikaisesti sekä sääntömääräinen kotipaikka että liikkeenjohto kyseisessä jäsenvaltiossa: tämä kaksitahoinen vaatimus sulki pois unionin yritysten toimipaikat, sivuliikkeet ja tytäryhtiöt, mitä ei komission näkemyksen mukaan voitu perustella kyseisen jäsenvaltion esittämällä tarpeella suorittaa tarvittavia, sijoittajien taloudellista tilannetta koskevia tarkastuksia. Kuten komissio aivan oikein korostaa, asetuksen N:o 1008/2008 4 artiklassa, jossa viitataan pääasiallisen toimipaikan käsitteeseen,[34] kun sitä luetaan yhdessä kyseisen asetuksen 2 artiklan 26 alakohdan kanssa, ei edellytetä tällaista kumulatiivisuutta. Myöskään se, että kyseessä olevassa tukijärjestelmässä myöntäjänä ja hallinnoijana toimii eri viranomainen kuin se, joka harjoittaa valvontaa, ei saata kyseenalaiseksi tukikelpoisiin lentoyhtiöihin Ruotsissa kohdistettujen valvontatoimien tehokkuutta eikä näiden yhtiöiden läsnäolon vakautta kyseisessä jäsenvaltiossa eli seikkoja, joiden ansiosta – kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi – tuen käytön ehtoja voidaan helpommin valvoa.

40. Kolmanneksi Ryanair väittää, ettei asetuksessa N:o 1008/2008 aseteta lentoyhtiölle minkäänlaista velvollisuutta tarjota palveluja siihen jäsenvaltioon, siitä jäsenvaltiosta tai siinä jäsenvaltiossa, joka on myöntänyt sille liikenneluvan, eikä tällaisten palvelujen keskeyttämistä tehdä asetuksessa näille lentoyhtiöille vaikeammaksi kuin palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien säännösten perusteella toimiville lentoyhtiöille.

41. Tältä osin on huomautettava, että toisin kuin Ryanair tuntuu antavan ymmärtää, unionin yleinen tuomioistuin ei valituksenalaisen tuomion 40–42 kohdassa millään tavalla väittänyt tai edes peitellysti ilmaissut, että lentoliikenteen harjoittajilla, joilla on tietyn jäsenvaltion myöntämä

[32] Ryanair viittaa valtiontuesta SA.57586 (2020/N) – Recapitalisation and Subsidised Interest Loan for Nordica 11.8.2020 tehtyyn komission päätökseen (EUVL 2020, C 346, s. 3), jonka 18 perustelukappaleessa ja alaviitteessä 10 mainitaan Ruotsin ja Nordican välillä tehty julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus, joka on voimassa 27.10.2019–27.10.2023.

[33] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vaikka aiemman ratkaisukäytännön (saati yksittäisen ratkaisun) lainmukaisuus näytettäisiin toteen, se ei riitä saattamaan kyseenalaiseksi komission tekemän valtiontukipäätöksen lainmukaisuutta: ks. 10.10.2017 annettu määräys Greenpeace Energy v. komissio (C-640/16 P, ei julkaistu, EU:C:2017:752, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[34] Muistutan, että asetuksen N:o 1008/2008 2 artiklan 26 alakohdan mukaan ”pääasiallisella toimipaikalla” tarkoitetaan ”yhteisön lentoliikenteen harjoittajan pääkonttoria tai rekisteröityä toimipaikkaa jäsenvaltiossa, jossa yhteisön lentoliikenteen harjoittajan keskeiset taloudelliset toiminnot ja lentotoiminnan valvonta, lentokelpoisuuden ylläpidon hallinnointi mukaan luettuna, tapahtuvat”.

liikennelupa, olisi velvollisuus toimia kyseisen valtion alueella. Sen sijaan se ainoastaan huomautti, että luvan hallussapito takaa sen, että tällaisten liikenteenharjoittajien ”hallinnollinen ja taloudellinen läsnäolo on jossakin määrin vakaata”, mikä onkin kiistatonta.

42. Valittaja on ilmaissut olevansa tyytymätön myös valituksenalaisen tuomion 40 kohtaan sisältyvään unionin yleisen tuomioistuimen lausumaan, jonka mukaan palvelujen tarjoaminen voi lähtökohtaisesti lakata hyvin lyhyellä varoitusajalla tai jopa välittömästi. Tältä osin totean, että Ryanair huomauttaa ainoastaan, ettei asetuksessa N:o 1008/2008 tai unionin oikeudessa ole säännöstä, jolla toiminnan lopettaminen jossakin jäsenvaltiossa ”tehtäisiin helpommaksi” sellaiselle lentoyhtiölle, jolla ei ole kyseisen jäsenvaltion myöntämää lupaa, kun tilannetta verrataan yhtiöön, jolla on tällainen lupa. Sen lisäksi, ettei edellä mainittua unionin yleisen tuomioistuimen toteamusta voida kiistää tällaisella argumentilla, kyseisessä argumentissa ei myöskään oteta huomioon – kuten komissio on aivan oikein huomauttanut –, että lentoliikenteen harjoittajan ja luvan myöntäneen jäsenvaltion välisten vakaiden ja vastavuoroisten yhteyksien luonteesta seuraa, että on epätodennäköistä, että ensin mainittu päättäisi lopettaa kaiken toimintansa viimeksi mainitun alueella, samoin kuin on epätodennäköistä, että lentoliikenteen harjoittaja perustaisi asetuksen N:o 1008/2008 4 artiklassa tarkoitetun pääasiallisen toimipaikkansa (jossa muun muassa sen lentotoiminnan valvonta ja lentokelpoisuuden ylläpidon hallinnointi tapahtuvat) sellaiseen jäsenvaltioon, jossa sillä ei ole aikomusta harjoittaa lainkaan toimintaa. Ryanair itse on yleiseurooppalainen lentoyhtiö, jolla sen oman ilmoituksen mukaan on enemmän matkustajaliikennettä Saksasta, Espanjasta ja Italiasta ja näihin maihin kuin Irlannista ja Irlantiin, jonka myöntämä liikennelupa sillä on, mutta siitä huolimatta sekin on Irlannin tärkein lentoyhtiö, joka on yli 35 vuoden ajan antanut ”vertaansa vailla olevan panoksen” kyseisen jäsenvaltion liikenneyhteyksiin ja talouteen.[35] Joka tapauksessa Ruotsin hallitus on vastineessaan todennut, ettei ole olemassa lentoyhtiöitä, joilla olisi Ruotsin myöntämä liikennelupa mutta jotka eivät harjoittaisi lentoliikennettä Ruotsista, Ruotsissa tai Ruotsiin, eikä Ryanair ole kiistänyt tätä.

43. Mielestäni unionin yleinen tuomioistuin ei siten tehnyt Ryanairin väittämiä virheitä, kun se valituksenalaisen tuomion 43 ja 44 kohdassa totesi, että rajatessaan tuen vain niille lentoyhtiöille, joilla oli Ruotsin myöntämä lupa, Ruotsin kuningaskunta pyrki perustellusti varmistumaan siitä, että Ruotsilta takauksen saavilla lentoyhtiöillä on Ruotsiin kestävä yhteys – vaikka muiden jäsenvaltioiden myöntämillä luvilla toimivat lentoyhtiöt voivat nekin tietyssä määrin osaltaan edistää Ruotsin liikenneyhteyksiä ja taloutta – ja että tällä rajoituksella voitiin saavuttaa tavoite poistaa kyseisen jäsenvaltion taloudessa oleva vakava häiriö. Lisään vielä, että tällaisen kestävän yhteyden olemassaololla oli erityistä merkitystä siinä kriisin ja epävarmuuden tilanteessa, jonka covid-19-pandemia oli luonut ja joka oli omiaan vaikuttamaan voimakkaasti Ruotsin alueella toimivien lentoyhtiöiden liiketoiminnallisiin ratkaisuihin.

44. Näin ollen katson, että ensimmäisen valitusperusteen kolmas osa on hylättävä.

4. Valitusperusteen neljäs osa

45. Ensimmäisen valitusperusteensa neljännessä osassa Ryanair vetoaa siihen, että hylätessään valituksenalaisen tuomion 45–54 kohdassa valittajan esittämät, kyseessä olevan tukijärjestelmän oikeasuhteisuuden puutetta koskeneet väitteet unionin yleinen tuomioistuin teki useita oikeudellisia virheitä ja otti tosiseikat huomioon ilmeisen vääristyneellä tavalla.

[35] Ks. https://corporate.ryanair.com/news/pwc-report-confirms-ryanairs-unmatched-investment-in-irish-economy-over-past-35-years/.

46. Ryanair esittää viisi tätä koskevaa väitettä.

47. Ensinnäkin valittaja kiistää valituksenalaisen tuomion 45 kohtaan sisältyvän unionin yleisen tuomioistuimen väitteen, jonka mukaan ”kaksi Ruotsin liikenneyhteyksien varmistamiseksi esitettyä vaatimusta – eli se, että yhtiöllä on oltava Ruotsin myöntämä lupa ja että on liikennöitävä Ruotsin aluetta palvelevia reittilentoja – soveltuvat erityisen hyvin takaamaan lentoyhtiön pysyvän läsnäolon mainitulla alueella”. Valittajan mukaan unionin yleisen tuomioistuimen kyseisessä valituksenalaisen tuomion 45 kohdassa esittämä perustelu, jonka mukaan se, että ”lentoyhtiön pääasiallinen toimipaikka sijaitsee tietyn jäsenvaltion alueella”, joka ”on paikka, jossa hallinnolliset ja taloudelliset päätökset tehdään”, on ”nyt käsiteltävässä asiassa – – erityisen tärkeää, jotta voidaan varmistua siitä, että Ruotsin liikenneyhteydet eivät äkillisesti katkea”, perustuu hypoteettisiin ja virheellisiin väittämiin, koska pääasiallinen peruste, joka saa lentoyhtiön keskeyttämään liikennöintinsä tai jatkamaan sitä, on kyseisen yhtiön kaupallinen strategia, joka ei riipu siitä, missä sen pääasiallinen toimipaikka sijaitsee.

48. Tämä valittajan väite on keskeisiltä osiltaan päällekkäinen valitusperusteen toisessa osassa esitettyjen väitteiden kanssa, joten viittaan tässä vain tämän ratkaisuehdotuksen 42 kohtaan. Pelkästään se tosiseikka, että lentoyhtiö voi oikeudellisesti ja abstraktisti ajateltuna lopettaa kaiken toimintansa sille lentoluvan myöntäneen jäsenvaltion alueella yhtä helposti kuin lentoyhtiö, joka toimii kyseisessä jäsenvaltiossa palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien säännösten perusteella, ei anna mahdollisuutta kyseenalaistaa sitä unionin yleisen tuomioistuimen kannan perusteena ollutta seikkaa, jonka mukaan tällainen lopettaminen on erittäin epätodennäköistä, kun otetaan huomioon lentoliikenteen harjoittajan ja luvan myöntäneen jäsenvaltion väliset vastavuoroiset yhteydet. Valittaja myös väittää, että lentoyhtiöt, joilla ei ole sen jäsenvaltion myöntämää lupaa, jossa ne toimivat, ”tarjoavat yleensä nopeampia liikenneyhteyksiä”, mutta ei selitä, millä tavalla tämä väite on merkityksellinen valittajan kiistämien unionin yleisen tuomioistuimen näkemysten kannalta. Tämä väite sitä paitsi perustuu tietoihin, joiden tutkittavaksi ottamisen komissio on riitauttanut ja joista unionin yleinen tuomioistuin on ilmoittanut jättävänsä lausumatta; tämä käy ilmi valituksenalaisen tuomion 55 kohdasta, jota valittaja ei nyt tarkasteltavassa valituksessaan ole riitauttanut.

49. Toiseksi Ryanair riitauttaa valituksenalaisen tuomion 45 kohtaan sisältyvän toteamuksen, jonka mukaan ”tukikelpoiset lentoyhtiöt kokonaisuutena tarkastellen edistävät pääasiallisesti säännöllistä liikennöintiä Ruotsin osalta, oli kyse sitten rahdista tai matkustajaliikenteestä”. Valittajan mukaan tämä toteamus perustuu yhtäältä ilmeiseen tosiseikkojen ottamiseen huomioon vääristyneellä tavalla: unionin yleisen tuomioistuimen itsensä valituksenalaisen tuomion 46 kohdassa esittämät tiedot nimittäin osoittavat, että lentoyhtiöt, joilla oli Ruotsin myöntämä lupa, olivat vähemmistönä kahdessa niistä kolmesta segmentistä, joihin riidanalaisen päätöksen piiriin kuuluva lentoliikenne jaetaan, toisin sanoen unionin sisäisessä matkustajaliikenteessä (49 %) ja unionin ulkopuolisessa matkustajaliikenteessä (35 %). Toisaalta kyseinen toteamus on valittajan mukaan ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa, koska siinä annetaan ymmärtää, että yrityksellä tai yritysryhmällä, joka ”pääasiallisesti” täyttää toimenpiteen tavoitteen, on oikeus saada kaikki toimenpiteellä saataville asetetut tuet. Lisäksi Ryanair esittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen pitäessään valituksenalaisen tuomion 46 kohdassa ”ensisijaisen tärkeänä tietona” sitä seikkaa, että vuonna 2019 lentoyhtiöt, joilla oli Ruotsin myöntämä lupa, vastasivat kotimaan matkustajaliikenteestä 98-prosenttisesti ja kotimaan rahtiliikenteestä 84-prosenttisesti. Jos unionin yleinen tuomioistuin olisi arvioinut tätä tietoa asianmukaisesti suhteellisuusperiaatteen nojalla, sen olisi pitänyt tulla siihen johtopäätökseen, että koska kotimaan liikenne muodosti vain pienen osan Ruotsin kokonaisliikenteestä, se ei yksinään voinut oikeuttaa kotimaisen luvan hallussapitoa koskevaa kriteeriä. Valittaja

huomauttaa sitä paitsi, että jos Ruotsin viranomaisten todellisuudessa tavoittelemana päämääränä olisi ollut Ruotsin sisäisten liikenneyhteyksien varmistaminen, toimenpidettä, jolla tuettiin myös kyseisen jäsenvaltion myöntämän luvan nojalla toimivien lentoyhtiöiden ei-kansallista toimintaa, on jo itsessään pidettävä suhteettomana.

50. En ole vakuuttunut Ryanairin esittämistä väitteistä.

51. Valituksenalaisen tuomion 45 ja 46 kohdasta yhdessä luettuina käy nimittäin ilmi, että kun unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että lentoyhtiöt, joilla on Ruotsin myöntämä lupa, kokonaisuutena tarkastellen edistävät pääasiallisesti säännöllistä liikennöintiä Ruotsin osalta, sen tarkoituksena on todellisuudessa korostaa näiden yhtiöiden kokonaisuutena tarkastellen suurempaa osuutta kyseisen jäsenvaltion liikenneyhteyksien varmistamista koskevan yleisen tavoitteen toteutumisen edistämisessä sen eri osa-alueilla, joita ovat sisäinen ja ulkoinen matkustaja- ja rahtiliikenne. Tämän tulkinnan vahvistaa valituksenalaisen tuomion 49 kohdan loppuosa, jossa unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että keskittyessään omaan osuuteensa Ruotsista ja Ruotsiin tapahtuvia matkustajien ilmakuljetuksia koskevilla Ruotsin markkinoilla valittaja jättää ”huomiotta tavoitteen poistaa Ruotsin taloudessa oleva vakava häiriö eikä mainitse sitä, ettei Ruotsin liikenneyhteyksiä varmisteta vain yhtäältä matkustajien ilmakuljetuksella ja muilla kuin Ruotsin sisäisillä kuljetuksilla vaan toisaalta myös tavaroiden ilmakuljetuksella ja matkustajien kotimaan ilmakuljetuksella”. Tästä näkökulmasta katsottuna pelkästään sillä Ryanairin korostamalla tosiseikalla, etteivät lentoyhtiöt, joilla on Ruotsin myöntämä lupa, pidä hallussaan suurinta osaa sisäisestä ja unionin ulkopuolisesta matkustajaliikenteestä, ei ole sellaista ratkaisevaa merkitystä, jonka valittaja sille antaa.

52. En myöskään katso, että unionin yleinen tuomioistuin olisi tehnyt valittajan väittämiä oikeudellisia virheitä tai ottanut tosiseikkoja huomioon vääristyneellä tavalla – mihin Ryanair ei tarkemmin vetoakaan –, kun se korosti sitä, että sisäisten liikenneyhteyksien varmistamisella oli Ruotsin kuningaskunnalle erityistä merkitystä, kun otetaan huomioon kyseisen jäsenvaltion maantieteelliset ominaisuudet.

53. Vastineessaan Ruotsin hallitus on korostanut erityisesti lentoliikenteen merkitystä liikenneyhteyksien varmistamisessa Ruotsissa etenkin siellä, missä ei ole kiinteitä maantieyhteyksiä, ja nimenomaisesti sisäisen rahtiliikenteen merkitystä maan talouden kannalta. Näin ollen on ymmärrettävää, että kun Ruotsin viranomaiset tavoittelivat pandemian taloudelle aiheuttamien häiriöiden korjaamista koskevaa päämäärää varmistamalla Ruotsin liikenneyhteydet, ne antoivat erityistä painoarvoa sisäisille liikenneyhteyksille. Unionin yleinen tuomioistuin ei siten tehnyt virhettä pitäessään ensiarvoisen tärkeänä tietoa, joka koski Ruotsin myöntämällä luvalla toimivien lentoyhtiöiden osuutta sisäisestä rahti- ja matkustajaliikenteestä. Kuten edellä on todettu, Ruotsin kuningaskunta toteaa, että kaikilla niillä yhtiöillä, joilla on Ruotsin myöntämä lupa ja jotka ovat kyseessä olevan tukijärjestelmän osalta tukikelpoisia, oli enemmän tai vähemmän merkitystä Ruotsin sisäisten liikenneyhteyksien varmistamisen kannalta. Tätä Ryanair ei ole kiistänyt. Kyseisen luvan hallussapitoa koskeva kriteeri vastaa siten Ruotsin lentoliikennemarkkinoiden todellisuutta.

54. Lopuksi, toisin kuin Ryanair väittää, pelkästään se, että jäsenvaltion viranomaiset ovat ottaneet käyttöön strategian perustaakseen tukijärjestelmän tietyn tavoitteen saavuttamiseksi ja antavat sitten tietyille kyseiseen tavoitteeseen sisältyville nimenomaisille päämäärille muita suuremman merkityksen, ei automaattisesti merkitse sitä, ettei järjestelmä olisi oikeasuhteinen

vain sen vuoksi, ettei tuensaajien joukkoa määritellä niin, että tukikelpoisiksi katsottaisiin ainoastaan ne yritykset tai liiketoimet, joilla on merkitystä kyseisten nimenomaisten päämäärien saavuttamisen kannalta.

55. Kolmanneksi Ryanair moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että kyseessä olevan tukijärjestelmän oikeasuhteisuutta tarkastellessaan se ei arvioinut kyseisen järjestelmän vaikutuksia kilpailuun. Tällainen arviointi olisi Ryanairin mukaan olennaisen tärkeä sen määrittämiseksi, ylittävätkö tuen myöntämistä koskevat yksityiskohdat sen, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Koska Ryanairin väitteet ovat tältä osin päällekkäisiä kolmannen valitusperusteen tueksi esitettyjen väitteiden kanssa, viittaan tässä kyseistä valitusperustetta koskevaan arviointiin.

56. Neljänneksi Ryanair riitauttaa argumentaation, jolla unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 50 ja 51 kohdassa perusteli sitä, miksi lentoyhtiöt, jotka edistivät Ruotsin liikenneyhteyksiä valittajaa vähemmän, olivat tukikelpoisia ja miksi valittajan viiden prosentin markkinaosuuden merkitys jätettiin huomiotta.

57. Tältä osin muistutan, että kun unionin yleinen tuomioistuin oli ensin valituksenalaisen tuomion 50 kohdassa muistuttanut, että valtion varojen myöntäminen SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla edellyttää, että ”tuella, jonka asianomainen jäsenvaltio myöntää, vaikka on vakavissa vaikeuksissa, voidaan poistaa sen talouden häiriöt, mikä edellyttää sitä, että huomioon otetaan niiden lentoyhtiöiden tilanne, joiden avulla tätä taloutta voidaan elvyttää”, se täsmensi, että ”kun pidetään mielessä, että varat, joita asianomainen jäsenvaltio voi myöntää, ovat rajalliset ja että niiden on siten vastattava prioriteetteja, huomiotta ei voida jättää sitä, että kyseisen jäsenvaltion oli otettava huomioon lentoyhtiöitä, jotka, vaikka ne olivat kantajaa pienempiä, kuljettivat – – vähemmän matkustajia ja kerryttivät pienemmän liikevaihdon, keskittyivät Ruotsin alueen sisäisiin yhteyksiin, mikä oli vielä entistäkin tärkeämpää Ruotsin alueen erityispiirteet ja poikkeuksellinen pandemian sävyttämä ajanjakso huomioon ottaen”. Valituksenalaisen tuomion 51 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin lisäsi, että ”Ruotsin kuningaskunnalla ei myöskään ollut mitään takeita siitä, että lentoyhtiön, joka keskittyi muuhun kuin matkustajien kotimaan ilmakuljetukseen ja jonka pääasiallinen toimipaikka ei ollut sen alueella, osallistuminen kyseisen maan liikenneyhteyksien turvaamiseen jatkuisi kriisin jälkeen, jos sille olisi myönnetty valtiontakaus”. Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin viittasi valittajan tilanteeseen riidanalaisen päätöksen tekemishetkellä ja huomautti, että valittajan markkinaosuus oli laskenut jatkuvasti ja pudonnut 11,8 prosentista 5 prosenttiin ja että sen aikomuksena oli rajata fyysinen läsnäolonsa Ruotsin alueella yhteen ainoaan Göteborgissa sijaitsevaan tukikohtaan, jossa sillä oli vain yksi lentokone. Valittajan mukaan unionin yleisen tuomioistuimen argumentaatiota voidaan kritisoida kahdesta eri näkökulmasta. Yhtäältä se katsoo, että vaikka jäsenvaltioiden varat ovatkin rajalliset, ne kykenisivät ilman muuta perustamaan järjestelmän, jossa tukeen voitaisiin kyllä soveltaa ylärajaa mutta se jaettaisiin syrjintäkiellon periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ja tavoitellun päämäärän kanssa johdonmukaisella tavalla. Toisaalta se huomauttaa, ettei markkinaosuuden mahdollista laskua eikä tukikohtien tai lentokoneiden lukumäärää mainita riidanalaisessa päätöksessä lainkaan tukikelpoisuuskriteereinä.

58. Mielestäni valittajan väitteet on hylättävä. Ensinnäkin huomautan, että unionin yleinen tuomioistuin vastasi valituksenalaisen tuomion 50 kohdassa valittajan väitteeseen, jonka mukaan se, että lentoyhtiöt, joiden markkinaosuus oli valittajan markkinaosuutta pienempi, olivat tukikelpoisia, oli järjestelmän epäjohdonmukaisuudesta kertova seikka. Unionin yleinen tuomioistuin korosti tässä yhteydessä tarvetta ottaa huomioon tuensaajayhtiöiden osuus Ruotsin

liikenneyhteyksien edistämisessä paitsi ”määrällisestä” näkökulmasta myös ”laadullisesta” näkökulmasta. Tällainen lähestymistapa, joka merkitsee jäsenvaltioille mahdollisuutta määrittää SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla myönnetyn tuen tavoitteen saavuttamista koskevia prioriteetteja, ei – kuten tämän ratkaisuehdotuksen 54 kohdassa on jo todettu – sinänsä ole ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa, kun otetaan huomioon myös kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi käytettävissä olleet rajalliset resurssit erityisesti covid-19-pandemian aiheuttaman laajamittaisen kriisin kaltaisessa tilanteessa.

59. Näistä lähtökohdista käsin unionin yleinen tuomioistuin on aivan oikein viitannut siihen merkitykseen, joka kyseessä olevan tukijärjestelmän tavoitteen kannalta oli pienemmillä yhtiöillä tai yhtiöillä, jotka toimivat tietyillä nimenomaisilla aloilla, kuten unionin yleisen tuomioistuimen nimenomaisesti mainitsemissa lääkintään tai pelastustoimeen liittyvissä kuljetuksissa mutta myös, kuten Ruotsin hallitus on todennut, Ruotsin syrjäseutujen liikenteessä tai sisäisessä rahtiliikenteessä, etenkin kun otetaan huomioon erityispiirteet, jotka liittyivät covid-19-pandemian aiheuttamaan poikkeukselliseen tilanteeseen, jonka vaikutuksia Ruotsin talouteen kyseessä olevalla tukijärjestelmällä pyrittiin korjaamaan. Kun valittaja väittää, että tällainen ajatuskulku merkitsee sitä, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt varmistaa, että kaikilla yhtiöillä, joilla oli Ruotsin myöntämä lupa, oli jokin ”erityinen tarkoitus”, se jättää huomiotta, ettei unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 50 kohdassa viitannut ainoastaan lentoyhtiöihin, joilla on ”erityinen tarkoitus”, vaan yleisemmin sellaisten lentoyhtiöiden tilanteeseen, jotka koostaan ja markkinaosuudestaan riippumatta ”keskittyivät Ruotsin alueen sisäisiin yhteyksiin”. Kuten edellä on todettu, kaikki kyseessä olevasta tukijärjestelmästä tukea saaneet lentoyhtiöt vaikuttavat riidanalaisen päätöksen tekemishetkellä enemmän tai vähemmän edistäneen näitä yhteyksiä, joten Ryanairin väite on tehoton.

60. Niin ikään on hylättävä Ryanairin väite, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin lisäsi valituksenalaisen tuomion 51 kohdassa riidanalaisessa päätöksessä mainittuihin kriteereihin uusia tukikelpoisuuskriteerejä. Kun unionin yleinen tuomioistuin kyseisessä kohdassa viittasi valittajan tilanteeseen riidanalaisen päätöksen tekemishetkellä, se näet halusi ainoastaan havainnollistaa, että lentoyhtiö, jonka pääasiallinen toimipaikka ei ollut Ruotsin alueella ja joka keskittyi muuhun kuin matkustajien kotimaan ilmakuljetukseen, tarjosi Ruotsin viranomaisille vähäisemmät takeet siitä, että se jatkaisi kriisin jälkeen toimintaansa kyseisellä alueella.

61. Viidenneksi valittaja esittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen todetessaan valituksenalaisen tuomion 53 kohdassa, ettei komission tarvitse ”lausua abstraktisti kaikista mahdollisesti ajateltavissa olevista vaihtoehtoisista toimenpiteistä”. Viittaus 6.5.2019 annettuun tuomioon Scor v. komissio [36] perustuu valittajan mukaan kyseisen tuomion virheelliseen tulkintaan: sen mukaan siinä on kyse ainoastaan komission velvollisuudesta ottaa mahdollisiin vaihtoehtoisiin toimenpiteisiin kantaa päätöksen perusteluissa. Jos katsottaisiin, ettei komissiolla ole velvollisuutta tarkastella, onko vähemmän rajoittavia toimenpiteitä olemassa, kiistettäisiin valittajan mukaan koko suhteellisuusperiaatteen perusajatus. Nyt tarkasteltavassa tapauksessa unionin yleisen tuomioistuimen näkemys on valittajan mukaan sitäkin moitittavampi, kun otetaan huomioon, että kyseessä olevan tuen jakaminen markkinaosuuksien perusteella olisi ollut täysin toteuttamiskelpoinen vaihtoehto.

62. Totean heti, että valituksenalaisen tuomion 53 kohdassa esitetty ja valittajan riitauttama toteamus ei mielestäni ole hyväksyttävä, ja unionin tuomioistuimen on vähintään arvioitava sitä uudelleen.

[36] T-135/17, ei julkaistu, EU:T:2019:287 (jäljempänä tuomio Scor), 94 kohta.

63. On toki totta, kuten Ranskan hallitus on muistuttanut, että tuomiossa Denkavit italiana [37] on todettu, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tuen käsite koskee jäsenvaltioiden päätöksiä, joiden avulla ne pyrkivät omiin taloudellisiin ja sosiaalisiin tavoitteisiinsa, kun ne antavat yritysten ja muiden oikeussubjektien käyttöön varoja tai tarjoavat niille etuja, joilla on tarkoitus edistää haluttujen taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden toteuttamista ja että näin ollen ”päätös myöntää tukea ja tällaista toimenpidettä koskevat yksityiskohtaiset säännöt ovat poliittisia valintoja, jotka kuuluvat kansallisten lainsäädäntö- ja hallintoelinten toimivaltaan, jonka käyttöä komissio ja unionin tuomioistuin valvovat”. [38]

64. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteivät jäsenvaltiot olisi tuen kohdentamisen yksityiskohtia ja etenkin tukea saavien oikeussubjektien joukkoa määrittäessään velvollisia noudattamaan suhteellisuusperiaatetta sen kaikkien osatekijöiden osalta. Kyseinen periaate edellyttää sen toteen näyttämistä, että kyseinen toimenpide ei ylitä sitä, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, ja ettei mainittua päämäärää voitaisi saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä. [39] Näin ollen valittaja on oikeassa riitauttaessaan valituksenalaisen tuomion 53 kohtaan sisältyvän unionin yleisen tuomioistuimen väitteen asianmukaisuuden. [40]

65. Tästä huolimatta on niin, että kun tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille koskevan arvioinnin yhteydessä tarkastellaan tuen yksityiskohtien oikeasuhteisuutta – erityisesti tuensaajien joukon määritelmän osalta –, mahdollisten ”vähemmän rajoittavien toimenpiteiden”, jotka komissio on velvollinen ottamaan huomioon, on oltava sellaisia, että niillä voidaan yhtä tehokkaasti edistää tuen käyttöön ottamisella tavoiteltua päämäärää, nyt tarkasteltavassa tapauksessa covid-19-pandemiasta johtuvien talouden häiriöiden korjaamista. Tästä seuraa, ettei riitä, että tällaisia vaihtoehtoisia toimenpiteitä kuvitellaan abstraktisti olevan olemassa, vaan niiden on myös oltava yhtä tehokkaita kuin toimenpiteet, joita kyseinen jäsenvaltio on suunnitellut mainitun tavoitteen saavuttamiseksi.

66. Valittajan riitauttamaa toteamusta lukuun ottamatta unionin yleinen tuomioistuin noudatti siis edellä kuvattua lähestymistapaa, kun se valituksenalaisen tuomion 54 kohdassa, jossa se viittaa kyseisen tuomion 40–44 kohdassa ja 49 kohdassa mainittuihin syihin, totesi seuraavaa: ”kyseessä olevan tukijärjestelmän ulottamisella yhtiöihin, jotka eivät ole sijoittautuneet Ruotsiin, ei olisi voitu saavuttaa mainitun järjestelmän tavoitetta, koska –– vaatimusta siitä, että huomioon otetaan Ruotsiin liittyvä lentoliikenne kokonaisuudessaan, sen eri muodoissa ja sen kesto, ei olisi voitu varmistaa yhtä hyvin ottamalla käyttöön kantajan ehdottamat kriteerit, joten komissio toimi perustellusti, kun se ei hyväksynyt niitä”. Valituksenalaisessa tuomiossa esitettyjen oikeasuhteisuuden arviointia koskevien perustelujen kokonaisuudesta käy ilmi, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi erityisesti, että kun komissio ei ottanut huomioon sellaista tuen jakamista koskevaa perustetta, joka olisi ollut tiukasti suhteessa markkinaosuuksiin, se ei tehnyt virhettä ensinnäkään siksi, että tällainen peruste ei olisi mahdollistanut Ruotsin hallituksen hyväksyttävästi tavoittelemien prioriteettien huomioon ottamista, ja toisekseen siksi, että lentoyhtiöt, joilla ei ollut Ruotsin myöntämää liikennelupaa, eivät olisi voineet vastata näihin prioriteetteihin yhtä tehokkaasti ja tarjoten riittäviä kestoa koskevia takeita.

37 Tuomio 27.3.1980 (61/79, EU:C:1980:100, 31 kohta).

38 Ks. julkisasiamies Saugmandsgaard Øen ratkaisuehdotus A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, 98 kohta).

39 Tuen valikoivuuden arviointiin sovellettavasta testistä ks. tuomio 6.10.2021, World Duty Free Group ja Espanja v. komissio (C-51/19 P ja C-64/19 P, EU:C:2021:793, 140 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 Huomautan myös, että tuomion Scor 94 kohdassa, johon unionin yleinen tuomioistuin viittaa – ja jota, toisin kuin valittaja väittää, unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut asianmukaisesti – viitataan tuomion 3.12.2014, Castelnou Energía v. komissio (T-57/11, EU:T:2014:1021) 170 kohtaan, jossa puolestaan viitataan tuomioon 23.10.1997, komissio v. Ranska (C-159/94, EU:C:1997:501). Molemmat näistä tuomioista koskevat SEUT 106 artiklan 2 kohdan eivätkä SEUT 107 artiklan 2 kohdan tulkintaa.

67. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, että Ryanairin ensimmäisen valitusperusteen kolmannessa osassa esittämien argumenttien perusteella ei voida todeta – kun otetaan huomioon riidanalaisen päätöksen tekemishetkellä vallinnut tilanne ja covid-19-pandemia, joka oli niiden talouden häiriöiden syynä, joita kyseessä olevalla tukijärjestelmällä pyrittiin korjaamaan, sekä tarve ottaa huomioon prioriteetit, joita Ruotsin kuningaskunta tavoitteli ottaessaan käyttöön kyseisen järjestelmän – että unionin yleinen tuomioistuin olisi tehnyt oikeudellisen virheen tai ottanut tosiseikat huomioon ilmeisen vääristyneellä tavalla, kun se katsoi, etteivät tukea saavien lentoyhtiöiden tunnistamiseen käytetyt kaksi vaatimusta – eli se, että yhtiöllä on oltava Ruotsin myöntämä lupa ja että sen on liikennöitävä Ruotsista lähteviä, Ruotsiin suuntautuvia tai Ruotsin alueen sisäisiä reittilentoja – ylittäneet sitä, mikä oli tarpeen kyseisen järjestelmän tavoitteen saavuttamiseksi.

68. Tästä seuraa, että myös ensimmäisen valitusperusteen neljäs osa on käsitykseni mukaan hylättävä.

5. Ensimmäistä valitusperustetta koskeva ratkaisuehdotus

69. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää ensimmäisen valitusperusteen.

B Toinen valitusperuste

70. Toinen valitusperuste koskee valituksenalaisen tuomion 61–64 kohtaa, joissa unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Ryanairin ensimmäisen kanneperusteen.

71. Kyseisen tuomion 61 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin viittasi aluksi tekemäänsä ensimmäisen kanneperusteen kahden ensimmäisen osan tarkasteluun siltä osin kuin kantaja oli perustanut väitteensä siihen, että kyseessä olevasta tukijärjestelmästä aiheutuu syrjintää ja että mainittu järjestelmä ei ole oikeasuhteinen. Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 62 kohdassa, että SEUT 56 artiklaa ei sovelleta sellaisenaan lentoliikenteen alalla, koska ”SEUT 58 artiklan 1 kohdan nojalla palvelujen tarjoamisen vapauteen liikenteen alalla sovelletaan liikennettä koskevan osaston eli EUT-sopimuksen VI osaston määräyksiä” ja että ”palvelujen tarjoamisen vapauteen liikenteen alalla sovelletaan siis primaarioikeudessa erityistä oikeudellista järjestelmää”. Unionin yleinen tuomioistuin huomautti, että unionin lainsäätäjä on antanut SEUT 100 artiklan 2 kohdan nojalla asetuksen N:o 1008/2008, jolla pyritään juuri määrittämään palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisedellytykset lentoliikenteen alalla, ja totesi, ettei kantaja ollut väittänyt, että kyseistä asetusta olisi rikottu. Valituksenalaisen tuomion 64 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin vielä totesi, ettei kantaja ollut osoittanut, miltä osin kyseessä olevan tuen ulkopuolelle jääminen olisi omiaan saamaan sen luopumaan palvelujen tarjoamisesta Ruotsista käsin ja Ruotsiin.

72. Tämä Ryanairin valitusperuste jakaantuu kahteen osaan.

73. Valitusperusteen ensimmäisessä osassa Ryanair väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 63 kohdassa esittämä toteamus, jonka mukaan Ryanair ei ensimmäisessä oikeusasteessa väittänyt, että asetusta N:o 1008/2008 olisi rikottu, on vailla perusteluja ja pohjautuu tosiseikkojen ottamiseen huomioon ilmeisen vääristyneellä tavalla. Ryanair huomauttaa, että sen unionin yleiselle tuomioistuimelle jättämässä kannekirjelmässä

viitattiin useissa kohdissa kyseiseen asetukseen [41] ja että se oli myös liittänyt kannekirjelmäänsä ilmailuoikeuden asiantuntijan lausunnon, jossa nostettiin esiin seikkoja, joiden osalta riidanalainen päätös oli ristiriidassa kyseisen asetuksen sääntelykehyksen kanssa. Valittaja viittaa 6.2.2003 annettuun tuomioon Stylianakis [42] ja esittää joka tapauksessa, että väite, jonka mukaan palvelujen tarjoamisen vapautta lentoliikenteen alalla oli loukattu, vastaa väitettä, jonka mukaan asetusta N:o 1008/2008 oli rikottu. Lisäksi valittajan mukaan kyseisen asetuksen 15 artiklan mukaan on välttämätöntä tukeutua primaarioikeuteen, kun kyse on kyseisen asetuksen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien säännösten rikkomisesta.

74. Tältä osin ei ole tarvetta ottaa kantaa nyt tarkasteltavan valitusperusteen osan asiasisältöön, vaan riittää, että todetaan – kuten komissio on tehnyt –, että valituksenalaisen tuomion 64 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin vastasi joka tapauksessa aineellisesti valittajan esittämiin SEUT 56 artiklan rikkomista koskeviin väitteisiin. Näin ollen siinäkin tapauksessa, että tämä valitusperusteen osa olisi perusteltu, se olisi joka tapauksessa tehoton, koska se, että unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi ensimmäisen kanneperusteen kolmannen osan, perustui joka tapauksessa edellä mainitussa 64 kohdassa esitettyihin syihin.

75. Valitusperusteen toisessa osassa, jonka tueksi esitetään kaksi erillistä argumentaatiota, joita on tarkasteltava yhdessä, valittaja riitauttaa valituksenalaisen tuomion 64 kohtaan sisältyvät lausumat.

76. Ryanair riitauttaa ensinnäkin kyseisessä 64 kohdassa esitetyn toteamuksen, jonka mukaan Ryanair ei osoittanut, miltä osin se, ettei Ryanair sen vuoksi, miten kyseessä olevan tukijärjestelmän soveltamisala oli määritelty, voinut saada lainoja, joilla olisi ollut Ruotsin kuningaskunnan myöntämä valtiontakaus, oli ”omiaan saamaan sen luopumaan palvelujen tarjoamisesta Ruotsista käsin ja Ruotsiin, etenkin koska asiakirja-aineistosta ilmenee, että kantaja on kyseessä olevasta tukijärjestelmästä riippumatta ja yksinomaan kaupallisten syiden vuoksi supistanut vähitellen toimintaansa Ruotsin markkinoilla sekä lentokohteiden että käytettävissä olevien lentokoneiden määrän osalta”. Sen mukaan tämä toteamus on virheellinen, koska vain ”ruotsalaisille lentoyhtiöille” rajatun edun ulkopuolelle jääminen jo yksinään vähentää vapaan palvelujen tarjoamisen houkuttelevuutta muille lentoyhtiöille, mikä sitä paitsi käy ilmi tuomiosta International Jet Management. [43] Kyseinen toteamus perustuu valittajan mukaan lisäksi tosiseikkojen ottamiseen huomioon ilmeisen vääristyneellä tavalla. Toiseksi Ryanair kiistää valituksenalaisen tuomion 64 kohdassa esitetyn väitteen, jonka mukaan se ei ”yksilöinyt niitä tosiseikkoja tai oikeudellisia seikkoja, joiden perusteella kyseessä olevalla tukijärjestelmällä olisi rajoittavia vaikutuksia, jotka ylittävät ne vaikutukset, jotka johtavat SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaiseen kieltoon mutta jotka – kuten ensimmäisen kanneperusteen kahden ensimmäisen osan yhteydessä on todettu – ovat kuitenkin SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa asetettujen edellytysten mukaisesti tarpeellisia ja oikeasuhteisia Covid-19-epidemiasta Ruotsin taloudelle aiheutuvan vakavan häiriön poistamiseksi”. Valittaja toteaa ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen, kun se palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaa rajoitusta tarkastellessaan viittasi yksinomaan SEUT 107 artiklaan. Se viittaa ensimmäisen valitusperusteensa ensimmäisessä osassa esittämiinsä seikkoihin (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 12 kohta) ja esittää, ettei kiistanalaisella toimenpiteellä käyttöön otetun kaltaista välitöntä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, joka vaikuttaa palvelujen tarjoamisen vapauteen, voida perustella muutoin kuin SEUT 52 artiklassa, johon SEUT 62 artiklassa viitataan, tyhjentävästi lueteltujen poikkeusperusteiden nojalla. Lopuksi se esittää vastaavia väitteitä kuin ne, joita

41 Valittaja viittaa erityisesti kannekirjelmän 82, 92 ja 93 kohtaan.

42 C-92/01, EU:C:2003:72.

43 Valittaja viittaa kyseisen tuomion 65 ja 66 kohtaan.

arvioitiin edellä ensimmäisen valitusperusteen neljännen osan tarkastelun yhteydessä, ja esittää niiden avulla osoittaneensa, ettei kyseessä olevasta tukijärjestelmästä johtuva palvelujen tarjoamisen vapautta koskeva rajoitus ole perusteltu.

77. Vastauksena näihin väitteisiin ja viitaten tuomioon Iannelli & Volpi komissio toteaa, että kysymys siitä, kielletäänkö unionin oikeudessa tietystä tuesta palvelujen tarjoamisen vapaudelle aiheutuvat vaikutukset, on ratkaistava soveltamalla yksinomaan valtiontukea koskevia EUT-sopimuksen määräyksiä, ainakin siltä osin kuin kyse on sellaisista tuen olennaisista yksityiskohdista kuin tuensaajien joukon määrittelystä.

78. Tämä näkemys ei vakuuta minua. On totta, että tuomion Iannelli & Volpi 10 kohdassa, asiayhteydessä, jossa oli kyse tukia koskevien sääntöjen ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen välisestä suhteesta, täsmennettiin, että ”se, että valtion tukijärjestelmä tai valtion varoista maksettaviin tukiin perustuva järjestelmä voi siksi, että se suosii tiettyjä kotimaisia yrityksiä tai kotimaista tuotantoa, vaikka vain välillisesti vaikuttaa muista jäsenvaltioista tuotavien samanlaisten tai kilpailevien tuotteiden tuontia rajoittavasti, ei ole yksinään riittävä peruste sille, että tuki katsotaan [SEUT 34] artiklassa tarkoitetuksi vaikutukseltaan määrällistä rajoitusta vastaavaksi toimenpiteeksi” ja että kyseisen artiklan ”niin laaja tulkinta, että [SEUT 107] artiklassa tarkoitettu tuki sellaisenaan katsottaisiin [SEUT 34] artiklassa tarkoitetuksi määrälliseksi rajoitukseksi, muuttaisi [SEUT 107 ja SEUT 108] artiklan soveltamisalaa”. Kyseisestä tuomiosta käy kuitenkin mielestäni ilmi, että unionin tuomioistuimen hahmottelema vapaata liikkuvuutta ja valtiontukia koskevien EUT-sopimuksen määräysten välinen erottelu perustuu lähinnä EUT-sopimuksessa tarkoitettuun toimivallan jakoon pikemminkin kuin näiden määräysten toisensa pois sulkevaan soveltamiseen.[44] Toisaalta unionin tuomioistuin on useissa yhteyksissä todennut, että yksi ja sama asia voi kuulua sekä vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten että valtiontukea koskevien määräysten soveltamisalaan ja ettei se, että kansallista toimenpidettä voidaan mahdollisesti pitää SEUT 107 artiklassa tarkoitettuna tukena, ole riittävä peruste sille, että siihen ei sovellettaisi vapaata liikkuvuutta koskevia perussopimuksen määräyksiä[45] ja päinvastoin[46]. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 19 kohdassa sitä paitsi on jo mainittu, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissio ei voi todeta sisämarkkinoille soveltuvaksi valtiontukea, joka on joiltakin yksityiskohdiltaan muiden EUT-sopimuksen määräysten vastainen. Unionin tuomioistuin on viimeksi vahvistanut tämän oikeuskäytäntönsä 31.1.2023 antamassaan tuomiossa komissio v. Braesch ym., jossa unionin tuomioistuin muun muassa sekä tuomioon Iannelli & Volpi että 15.4.2008 annettuun tuomioon Nuova Agricast,[47] ja 22.9.2020 annettuun tuomioon Itävalta v. komissio[48] viitaten totesi, että myös yksityiskohdat, joissa määritetään tukijärjestelmän mukaiset tukikelpoisuuden edellytykset, ovat

[44] Ks. tuomion Iannelli & Volpi 14 kohta, jossa tarkennetaan seuraavaa: ”Tukea koskevat yksityiskohtaiset säännöt, jotka ovat vastoin perustamissopimuksen muita erityisiä määräyksiä kuin [SEUT 107 ja 108] artiklaa, voivat olla niin kiinteästi sidoksissa tuen kohteeseen, ettei niitä voida arvioida erikseen; niiden merkitystä koko tuen yhteensoveltuvuuden tai yhteensoveltumattomuuden määrittämiseksi on arvioitava noudattamalla [SEUT 108] artiklassa tarkoitettua menettelyä”, pelkästään menettelyllisiin näkökohtiin viitaten. Ks. vastaavasti tuomio 23.4.2002, Nygård (C-234/99, EU:C:2002:244, 55 kohta), tuomio 2.5.2019, A-Fonds (C-598/17, EU:C:2019:352, 47 ja 48 kohta) ja viimeisimpänä tuomio 31.1.2023, komissio v. Braesch ym. (C-284/21 P, EU:C:2023:58). Täsmennän joka tapauksessa, että – kuten komissio on aivan oikein todennut – sen kaltainen tuen myöntämistä koskeva edellytys, jonka perusteella tuensaajat määräytyvät, kuin nyt tarkasteltavassa tapauksessa Ruotsin myöntämän luvan hallussapito, on selvästi tuomion Iannelli & Volpi edellä mainitussa 14 kohdassa tarkoitettujen kriteerien mukainen. Kuten julkisasiamies Saugmandsgaard Øe on ratkaisuehdotuksessaan A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, 81 kohta) aivan oikein todennut, ”yksityiskohtainen sääntö on välttämätön tuen kohteen tai soveltamisen kannalta silloin, kun se on tuen perustavanlaatuinen tai olennainen osatekijä siten, että sen soveltamatta jättämisestä seuraa, että tuen kohde tai pääominaisuudet muuttuvat”.

[45] Ks. esim. tuomio 20.3.1990, Du Pont de Nemours Italiana (C-21/88, EU:C:1990:121, 20 kohta); ks. myös tuomio 19.9.2002, Espanja v. komissio (C-114/00, EU:C:2002:508, 101–104 kohta).

[46] Ks. tuomio 28.2.2018, ZPT (C-518/16, EU:C:2018:126, 47 kohta).

[47] C-390/06, EU:C:2008:224, 49–52 kohta.

[48] C-594/18 P, EU:C:2020:742, 45 kohta.

erottamaton osa tukea sellaisenaan, ja ne kuuluvat siis seikkoihin, jotka komission on tutkittava SEUT 108 artiklan nojalla toteutettavassa menettelyssä ja tarvittaessa hyväksyttävä, joten jos tällaiset yksityiskohdat johtavat unionin oikeuden yleisten periaatteiden loukkaamiseen, komission tekemä päätös, jolla tällainen järjestelmä hyväksytään, on puolestaan väistämättä lainvastainen.[49] Tästä seuraa, että komissiolla on velvollisuus kunnioittaa SEUT 107 artiklan ja erityisesti vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten välistä yhtenäisyyttä.

79. Tämän todettuani katson kuitenkin, etteivät valittajan väitteet mielestäni voi menestyä lähinnä tämän ratkaisuehdotuksen 23 ja 25 kohdassa esitettyjen näkemysten, joihin viittaan, kanssa tarvittavin muutoksin analogisten näkemysten perusteella ja tämän ratkaisuehdotuksen 67 kohdassa esitetyn näkemyksen perusteella, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt valittajan väittämiä virheitä – muun muassa tämän ratkaisuehdotuksen 65 ja 66 kohdassa tarkasteltua virhettä – kun se katsoi, etteivät tukea saavien lentoyhtiöiden tunnistamiseen käytetyt kaksi vaatimusta ylittäneet sitä, mikä oli tarpeen kyseisen järjestelmän tavoitteen saavuttamiseksi.

80. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää toisen valitusperusteen.

C Kolmas valitusperuste

81. Kolmannessa valitusperusteessaan Ryanair riitauttaa valituksenalaisen tuomion 67–69 kohdan, joissa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa ei vaadita, että komissio vertailisi keskenään tuen myönteisiä ja sen kielteisiä vaikutuksia kaupankäynnin edellytyksiin ja vääristymättömän kilpailun ylläpitämiseen. Valitusperuste jakaantuu kahteen osaan, joita on käytännöllistä tarkastella yhdessä.

82. Ensimmäinen osa kohdistuu valituksenalaisen tuomion 67 kohtaan. Kyseisessä kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi yhtäältä, että ”[SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan] sanamuodosta ilmenee, että sen laatijat katsoivat olevan koko unionin edun mukaista, että kukin sen jäsenvaltioista kykenee ratkaisemaan suuren tai jopa olemassaoloaan uhkaavan kriisin, josta aiheutuu varmuudella vakavia seurauksia kaikkien tai joidenkin muiden jäsenvaltioiden taloudelle ja siten unionille sellaisenaan”, ja toisaalta viitaten vastaavasti tuomioon Itävalta v. komissio,[50] että ”tätä SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan sanamuodon mukaista tulkintaa tukee sen vertaaminen SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohtaan, joka koskee ’tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla’, koska viimeksi mainitun määräyksen sanamuoto sisältää edellytyksen, joka koskee sen osoittamista, että kaupankäynnin edellytyksiä ei ole muutettu yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla, ja joka ei sisälly SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohtaan”. Ryanair toteaa ensinnäkin, että SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdassa mainitaan ainoastaan tuen vaikutus kaupankäynnin edellytyksiin mutta ei vääristymättömään kilpailuun; toiseksi se katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen soveltaessaan unionin tuomioistuimen tuomiossa Itävalta v. komissio noudattamaa argumentaatiota SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohtaan, ja kolmanneksi se väittää, että velvollisuutta vertailla tuen kielteisiä ja myönteisiä vaikutuksia sovelletaan läpileikkaavasti kaikkiin SEUT 107 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluviin tukiin.

[49] Ks. viimeksi tuomio 31.1.2023, komissio v. Braesch ym. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, 96–100 kohta).

[50] 20 ja 39 kohta.

83. Valitusperusteensa toisessa osassa Ryanair riitauttaa johtopäätöksen, jonka unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisen tuomion 68 kohdassa, kun se totesi seuraavaa: ”Jos SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa asetetut edellytykset täyttyvät – eli asianomaisen jäsenvaltion taloudessa on nyt käsiteltävässä asiassa todellakin vakava häiriö ja tämän häiriön poistamiseksi toteutetut tukitoimenpiteet ovat yhtäältä tätä varten tarpeellisia ja toisaalta asianmukaisia ja oikeasuhteisia – mainittujen toimenpiteiden oletetaan olevan toteutettu unionin edun mukaisesti, joten toisin kuin SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdassa määrätään, kyseisessä määräyksessä ei vaadita, että komissio vertailisi keskenään tuen myönteisiä ja sen kielteisiä vaikutuksia kaupankäynnin edellytyksiin ja vääristymättömän kilpailun ylläpitämiseen.” Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan ”SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan yhteydessä tällaisella vertailulla ei ole merkitystä, koska sen tuloksen odotetaan olevan myönteinen”, koska ”siitä, että jäsenvaltio onnistuu poistamaan taloudessaan olevan vakavan häiriön, voi – – koitua unionille yleisesti ja sisämarkkinoille erityisesti vain hyötyä”. Ryanair esittää, että unionin yleinen tuomioistuin on puolustanut komission eräänlaista ”hyväntahtoista välinpitämättömyyttä”, jonka ansiosta jäsenvaltiot ovat voineet asettaa omat kansalliset huolenaiheensa etusijalle unionin edun kustannuksella. Valittajan mukaan covid-19-pandemian aiheuttaman kaltaisessa kriisitilanteessa, joka on vaikuttanut koko unioniin ja heikentänyt kaikkien jäsenvaltioiden yrityksiä, tällaiset protektionistiset politiikat ovat erityisen haitallisia, ja niiden vaikutukset kaupankäynnin edellytyksiin ja vääristymättömään kilpailuun voivat olla peruuttamattomia. Tämä pikemminkin puoltaisi komission suurempaa valvontaa ja saisi suhtautumaan torjuvasti siihen, että SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen valtion toimenpiteiden vaikutusten vertailemista koskevasta velvollisuudesta myönnettäisiin vapautuksia.

84. Muistutan, että 29.4.2004 antamassaan tuomiossa Italia v. komissio [51] unionin tuomioistuin totesi – tekemättä eroa SEUT 107 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen erilaisten poikkeuksien välille –, että ”taloudellisia seikkoja on [kyseistä määräystä] sovellettaessa arvioitava yhteisön laajuisesti, [52] mikä merkitsee, että komission velvollisuutena on tutkia tuen vaikutusta yhteisön sisäiseen kilpailuun ja kauppaan”, [53] ja että ”tätä tutkiessaan komission on vertailtava tuen positiivisia vaikutuksia niihin negatiivisiin vaikutuksiin, joita tuella on kaupankäynnin olosuhteisiin ja vääristymättömän kilpailun säilyttämiseen”. [54] Kuten unionin yleinen tuomioistuin on mielestäni aivan oikein todennut 19.9.2018 antamassaan tuomiossa HH Ferries ym. v. komissio, [55] johon Ryanair perustaa suuren osan argumentaatiostaan, tällaisen vertailun tarve on ilmaus suhteellisuusperiaatteesta ja periaatteesta, jonka mukaan SEUT 107 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja poikkeuksia on tulkittava suppeasti. Sitä sovelletaan näin ollen läpileikkaavasti kaikkiin kyseisen artiklan 3 kohdassa tarkoitettuihin poikkeuksiin.

85. En pidä unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisessa tuomiossa esittämiä vastakkaisia perusteluja vakuuttavina. Kyseiset perustelut perustuvat olennaisilta osiltaan, elleivät jopa yksinomaisesti, saman tulkintaperusteen soveltamiseen, jonka unionin tuomioistuin omaksui tuomiossa Itävalta v. komissio ja joka perustui SEUT 107 artiklan 3 kohdan b ja c alakohdan sanamuotojen vertailuun. Juuri mainittua tuomiota unionin yleinen tuomioistuin

[51] C-372/97, EU:C:2004:234.

[52] Unionin tuomioistuin oli ilmaissut tämän kannan jo aiemmin useissa tuomioissaan, ks. mm. tuomio 17.9.1980, Philip Morris Holland v. komissio (730/79, EU:C:1980:209, 24 ja 26 kohta); tuomio 14.9.1994, Espanja v. komissio (C-278/92–C-280/92, EU:C:1994:325, 51 kohta) ja tuomio 14.1.1997, Espanja v. komissio (C-169/95, EU:C:1997:10, 17 kohta).

[53] Vastaavasti ks. SEUT 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan osalta tuomio 19.9.2002, Espanja v. komissio (C-113/00, EU:C:2002:507, 67 kohta) ja tuomio 19.9.2002, Espanja v. komissio (C-114/00, EU:C:2002:508, 82 kohta).

[54] Ks. tuomio 29.4.2004, Italia v. komissio (C-372/97, EU:C:2004:234, 82 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[55] T-68/15, EU:T:2018:563, 211 kohta (jäljempänä tuomio HH Ferries ym. v. komissio). Kyseisessä tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi komission väitteen, jonka tämä on esittänyt myös tässä menettelyssä ja jonka mukaan kyseinen tarve ei sovellu SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla tehtyihin arviointeihin.

valituksenalaisen tuomion 67 kohdassa käyttääkin SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdasta tekemänsä sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteluna, ja juuri kyseisen määräyksen ja SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan sanamuotojen välisen eron huomiotta jättämiseen, jonka unionin tuomioistuin nosti esiin tuomiossa Itävalta v. komissio, vedoten unionin yleinen tuomioistuin tulkitsee tuomiota HH Ferries ym. v. komissio alkuperäisestä poikkeavalla tavalla.

86. Tuomion Itävalta v. komissio 20 kohdassa unionin tuomioistuin, joka perustelee kantaansa SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan sanamuodolla, käytännössä ainoastaan katsoo, ettei tuen soveltuvuutta kyseisellä määräyksellä aseteta ehdolliseksi sille, että tuella pyrittäisiin yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen, ja että jos perussopimuksen laatijat olisivat halunneet lisätä tällaisen lisävaatimuksen, ne olisivat tehneet sen nimenomaisesti, kuten SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa on tehty. Tätä näkemystä ei mielestäni voida käyttää niin, että yksi tuen oikeasuhteisuuden arviointiperusteista suljettaisiin sillä SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan soveltamisalan ulkopuolelle. Yhtäältä on näet niin, että vaikka komission tavoin katsottaisiin, että SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohtaan sisältyvä negatiivinen ehto, jonka mukaan tuki ei saa muuttaa kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla, on nimenomainen viittaus tarpeeseen vertailla tuen myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia tämän ratkaisuehdotuksen 84 kohdassa todetulla tavalla, on välttämätöntä todeta valittajan tavoin, ettei tässä ehdossa mainita vääristymättömään kilpailuun kohdistuvien tuen vaikutusten huomioon ottamista ja että unionin yleisen tuomioistuimen logiikan mukaisesti tällaista arviointia ei tehtäisi myöskään SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan yhteydessä toisin kuin tuomiosta Itävalta v. komissio ilmenee.[56] Toisaalta sillä perusteella, ettei vastaavaa negatiivista ehtoa sisälly SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan sanamuotoon, ei voida – riippumatta siitä, millaisessa yhteydessä tukipäätös tehdään – lähtökohtaisesti sulkea pois tuen vaikutusten tarkastelua ja niiden keskinäistä vertailua ja tehdä siten unionin yleisen tuomioistuimen tavoin oletusta yleisen edun mukaisuudesta.

87. Totean lisäksi, että unionin yleisen tuomioistuimen noudattaman logiikan perusteella kyseinen oletus vaikuttaa selvästi kiistattomalta. Johtopäätös, johon unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 67 ja 68 kohdassa päätyy, perustuu nimittäin ajatukseen, jonka mukaan siinä tapauksessa, että SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa asetetut ehdot täyttyvät, jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen tarkoitettu tuki on automaattisesti välttämättä unionin edun mukaisesti myönnetty. Tällainen kanta ei vaikuta sopivan yhteen sen selvennyksen kanssa, joka unionin tuomioistuimen tulisi nyt tarkasteltavassa asiassa komission pyynnöstä esittää, nimittäin sen, että vaikka komissiolla ei ole velvollisuutta SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitettua poikkeusta soveltaessaan vertailla tuen vaikutuksia keskenään, se voi kuitenkin vapaasti tehdä niin.

88. Näin ollen olen sitä mieltä, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 68 kohdassa, että SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa ei vaadita, että komissio vertailisi keskenään tuen myönteisiä ja sen kielteisiä vaikutuksia kaupankäynnin edellytyksiin ja vääristymättömän kilpailun ylläpitämiseen.

89. Tästä huolimatta muistutan, että vaikka unionin yleisen tuomioistuimen esittämät perustelut olisivat joltakin osin unionin oikeuden vastaisia, valitus on hylättävä, jos tuomiolauselman tueksi on esitetty sellaisia muita perusteluita, että siitä ilmenevä lopputulos on perusteltu.[57] Jäljempänä esittämistäni syistä katson, että kolmas valitusperuste on joka tapauksessa hylättävä perusteettomana, ja ehdotan, että unionin tuomioistuin korvaa sitä koskevat perustelut.

[56] Ks. tuomio Itävalta v. komissio, 101 kohta, ja tuomio 12.7.2018, Itävalta v. komissio (T-356/15, EU:T:2018:439, 370 kohta).

[57] Ks. mm. tuomio Itävalta v. komissio, 47 kohta.

90. Sen arvioiminen, soveltuvatko tukitoimenpiteet SEUT 107 artiklan 3 kohdan nojalla sisämarkkinoille, kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan, jonka käyttämistä unionin tuomioistuimet valvovat.[58] Komissiolla on tältä osin laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten monitahoista arviointia.[59] Komissio voi tätä harkintavaltaa käyttäessään vahvistaa suuntaviivoja vahvistaakseen perusteet, joiden mukaisesti se haluaa arvioida jäsenvaltioiden suunnittelemien tukitoimenpiteiden soveltuvuutta sisämarkkinoille. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että kun komissio antaa tällaisia käytännesääntöjä, se rajoittaa oman harkintavaltansa käyttämistä eikä se lähtökohtaisesti voi poiketa näistä säännöistä, tai muutoin sen mahdollisesti katsottaisiin loukanneen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tai luottamuksensuojan periaatteen kaltaisia yleisiä oikeusperiaatteita.[60] Vaikka komissio ei tietenkään voi käytännesääntöjen vahvistamisella luopua sille SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa osoitetun harkintavallan käyttämisestä,[61] unionin tuomioistuin on kuitenkin valtiontukisääntöjen soveltamisesta finanssikriisin yhteydessä pankkien hyväksi toteutettaviin tukitoimenpiteisiin vuonna 2013 annettuun komission tiedonantoon[62] viitaten todennut, että kyseisen tiedonannon sisältämien käytännesääntöjen vahvistamisen vaikutukset rajoittuivat siihen, että komissio rajoitti itse harkintavaltansa käyttöä niin, että jos jäsenvaltio olisi ilmoittanut kyseisten sääntöjen mukaisen valtiontukisuunnitelman komissiolle, komission olisi lähtökohtaisesti pitänyt hyväksyä suunnitelma.[63] Tilapäisillä puitteilla on katsottava olevan vastaava oman harkintavallan rajoittamista koskeva vaikutus.

91. Kyseiset puitteet annettiin reaktiona ennennäkemättömään kansanterveysuhkaan, joka oli isku kaikkien jäsenvaltioiden talouksille ja joka vaati jäsenvaltioilta ponnekkaita toimenpiteitä toimialoilla, joilla pandemian vuoksi asetettujen rajoitusten vaikutukset olivat suurimmat. Puitteiden ansiosta komissio pystyi arvioimaan ja hyväksymään suuren joukon jäsenvaltioiden ilmoittamia suunnitelmia äärimmäisen nopeasti, koska kyseisten toimenpiteiden tehokkuus riippui myös niiden oikea-aikaisuudesta. Riidanalainen päätös sijoittuu tähän poikkeukselliseen asiayhteyteen.

92. On selvää, kuten komissio itsekin istunnossa totesi, että juuri kriisiaikoina on välttämätöntä huolehtia siitä, että unionin yleisiä periaatteita ja valtiontukipolitiikkaa ohjaavia periaatteita noudatetaan. Tästä syystä katsonkin, kuten edellä olen esittänyt, että unionin tuomioistuimen tulee vahvistaa, että komissio on – myös sen kaltaisissa poikkeustilanteissa, joihin SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaista poikkeusta sovelletaan[64] – velvollinen vertailemaan sille ilmoitetun toimenpiteen yhteensopivuuden arviointia koskevassa päätöksessä kyseisten jäsenvaltioiden ilmoittamien tukitoimenpiteiden myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia keskenään sen varmistamiseksi, että kyseiset toimenpiteet ovat yhteisen edun mukaisia.

93. Yhtä selvää on kuitenkin myös se, että covid-19-pandemiasta johtuvien rajoitusten vaikutuksesta syntyneen tilanteen poikkeuksellisuus, kyseisten rajoitusten koko unionin talouteen kohdistuva vaikutus – joka on huomattavasti SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitettua yksittäisen jäsenvaltion taloudessa olevaa, alueellisesti rajoittunutta

58 Ks. tuomio 15.12.2022, Veejaam ja Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

59 Ks. tuomio 15.12.2022, Veejaam ja Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

60 Ks. tuomio 15.12.2022, Veejaam ja Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 Ks. tuomio 15.12.2022, Veejaam ja Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta finanssikriisin yhteydessä pankkien hyväksi toteutettaviin tukitoimenpiteisiin 1 päivästä elokuuta 2013, EUVL 2013, C 216, s. 1.

63 Ks. tuomio 19.7.2016, Kotnik ym. (C-526/14, EU:C:2016:570, 43 kohta).

64 Siinäkin tapauksessa, että omaksuttaisiin komission näkemys jäsenvaltion taloudessa olevan häiriön, jonka nojalla se voi vedota SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaiseen poikkeukseen, luonteesta asianomaisen jäsenvaltion ”olemassaoloon kohdistuvana” häiriönä.

häiriötä laajempi – ja tarve toimia nopeasti pahiten kärsineiden alojen tukemiseksi ovat kaikki seikkoja, jotka on otettava huomioon arvioitaessa sitä yhteisen edun mukaista tavoitetta, jota silmällä pitäen kyseinen vertailu on tehtävä ja kansallisten toimenpiteiden välttämätön yhteensovittaminen on varmistettava.

94. Tällaisessa tilanteessa katson, että komission on tietyissä rajoissa voitava toteuttaa tämä vertailu yleisellä tasolla välineillä, joilla tarkastellaan kriisin vaikutusta koko unionin talouteen ja vahvistetaan sääntöjä ja rajoituksia, joita sovelletaan kaikkiin kriisiin vastaamiseksi toteutettuihin SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisiin valtiontukitoimenpiteisiin, siitä olettamasta käsin, että jos kyseiset toimenpiteet ovat kyseisten sääntöjen ja rajoitusten mukaisia ja lisäksi oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään, ne ovat yleisen edun mukaisia, koska niiden aiheuttamia vääristymiä pidetään lähtökohtaisesti välttämättöminä.

95. Mielestäni väliaikaiset puitteet, joiden mukaisesti kyseessä olevan tukijärjestelmän soveltuvuutta sisämarkkinoille on arvioitu, ovat edellä esitettyjen vaatimusten mukaiset. Niissä komissio yksilöi sekä tavat, joilla kansanterveyden kriisi vaikuttaa unionin talouteen, että jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten koordinoitujen taloudellisten toimien välttämättömyyden näiden kielteisten vaikutusten lieventämiseksi ja toteaa, että näissä covid-19-epidemian aiheuttamissa poikkeuksellisissa olosuhteissa kaikenlaiset yritykset voivat kärsiä vakavasta likviditeetin puutteesta, minkä vuoksi ”on aiheellista, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa toimenpiteitä kannustaakseen luottolaitoksia ja muita rahoituksen välittäjiä jatkamaan tätä tehtäväänsä EU:n taloudellisen toimeliaisuuden tukijoina” erityisesti myöntämällä SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaista tukea, joka ohjataan yrityksille rahoituksen välittäjinä toimivien pankkien kautta ja hyödyttää suoraan kyseisiä yrityksiä (4 ja 5 kohta).[65] Tämän jälkeen komissio korostaa EU:n valtiontukien valvonnan merkitystä sen varmistamisessa, ”että EU:n sisämarkkinat eivät pirstoudu ja että tasapuoliset toimintaedellytykset voidaan säilyttää”; samalla ”vältetään haitallinen tukikilpailu, jossa vauraammat jäsenvaltiot myöntävät yrityksille tukea naapureitaan avokätisemmin, mikä heikentäisi yhteenkuuluvuutta unionissa” (10 kohta). Lopuksi komissio toteaa tilapäisten puitteiden tavoitteeksi ”luoda puitteet, joiden avulla jäsenvaltiot voivat ratkaista yritysten tällä hetkellä kohtaamia ongelmia, ja samalla säilyttää EU:n sisämarkkinoiden yhtenäisyys ja varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset” (16 kohta). Nämä tavoitteet huomioon ottaen komissio totesi tilapäisten puitteiden 3.2 jaksossa, jonka otsikko on ”Lainatakauksina myönnettävät tuet”, että tämäntyyppiset tuet, ”jotka myönnetään lainoille rajoitetuksi ajaksi ja rajoitetulle määrälle, voivat olla nykytilanteessa tarkoituksenmukainen, tarpeellinen ja kohdennettu ratkaisu”, jotta voidaan varmistaa likviditeetin saanti yrityksille, joilla on äkillinen likviditeetin puute.

96. Olen tietoinen siitä, että myös ehdotettu lähestymistapa[66] perustuu lähtökohtaisesti olettamaan. Valituksenalaisen tuomion 68 kohdassa tehdystä olettamasta poiketen se kuitenkin jättää komissiolle enemmän joustonvaraa ja unionin tuomioistuimelle mahdollisuuden säilyttää edes rajallinen mahdollisuus valvoa komission harkintavallan käyttöä.

97. Lopuksi on syytä korostaa, että sen välttämiseksi, että tämä lähestymistapa voisi käytännössä höllentää komission valvontaa, joka kohdistuu toimiin, joilla jäsenvaltiot pyrkivät tukemaan omia yrityksiään kriisiaikoina – erityisesti silloin, kun tällaiset kriisit koettelevat yhtä tai useampaa talouden alaa useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa taikka pitkittyvät tai seuraavat toisiaan – ja siis vääristävät pysyvästi unionin yritysten tasapuolisia toimintaedellytyksiä erityisesti

[65] Tämä tavoite on nähtävissä myös riidanalaisen päätöksen 42 kohdassa.

[66] Korostan, että komissio vetosi tähän lähestymistapaan unionin yleisessä tuomioistuimessa, joka hylkäsi sen valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa.

veronkantokyvyltään paremmassa asemassa oleviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten hyväksi, on välttämätöntä, että tilapäisten puitteiden kaltaisiin välineisiin – etenkin silloin, jos niitä on tarkoitus käyttää pitkään – sisällytetyssä vertailussa otetaan huomioon myös aiempien välineiden nojalla jo hyväksyttyjen toimenpiteiden vaikutus kaupankäynnin edellytyksiin ja vääristymättömään kilpailuun.

98. Edellä esitetyn perusteella katson, että edellyttäen, että valituksenalaisen tuomion 67–70 kohdassa esitetyt perustelut korvataan, kolmas valitusperuste on hylättävä.

III Ratkaisuehdotus

99. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää Ryanairin valituksensa tueksi esittämät ensimmäisen, toisen ja kolmannen valitusperusteen.