Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

23 päivänä tammikuuta 2025*

Muutoksenhaku – Valtiontuet – Tukiohjelma – Toimenpiteet, joilla covid-19-pandemian yhteydessä pyritään tukemaan lentoyhtiöitä, joilla on kotimainen liikennelupa – Euroopan komission tekemä vastustamatta jättämistä koskeva päätös – Perusteluvelvollisuus

Asiassa C-490/23 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 1.8.2023,

Neos SpA, kotipaikka Somma Lombardo (Italia), edustajinaan A. Cogoni ja M. Merola, avvocati,

valittajana,

ja jossa muina osapuolina ovat

Ryanair DAC, kotipaikka Swords (Irlanti), edustajinaan F.-C. Laprévote ja E. Vahida, avocats, D. Pérez de Lamo ja S. Rating, abogados,

kantajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

Euroopan komissio, asiamiehinään J. Carpi Badía, L. Flynn ja F. Tomat,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

Blue panorama airlines SpA, kotipaikka Somma Lombardo, ja

Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee, kotipaikka Villafranca di Verona (Italia), edustajinaan A. Cogoni ja M. Merola, avvocati,

väliintulijoina ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: kolmannen jaoston puheenjohtaja C. Lycourgos, joka hoitaa neljännen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit S. Rodin (esittelevä tuomari) ja O. Spineanu-Matei,

julkisasiamies: N. Emiliou,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Valituksessaan Neos SpA vaatii Euroopan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 24.5.2023 antaman tuomion Ryanair v. komissio (Italia; tukijärjestelmä; Covid-19) (T-268/21, EU:T:2023:279; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin kumosi valtiontuesta SA.59029 (2020/N) – Italia – Covid-19: Korvausjärjestelmä lentoyhtiöille, joilla on Italian viranomaisten myöntämä toimilupa, 22.12.2020 annetun komission päätöksen C(2020) 9625 final (jäljempänä riidanalainen päätös).

Asian tausta ja riidanalainen päätös

2 Asian tausta, sellaisena kuin se ilmenee valituksenalaisesta tuomiosta, voidaan tiivistää seuraavasti.

3 Covid-19:n epidemiologiseen hätätilaan liittyvistä kiireellisistä terveys-, työ- ja talouspoliittisista toimenpiteistä sekä sosiaalipolitiikasta 19.5.2020 annetulla asetuksella nro 34 (decreto-legge n. 34 – Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonche' di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) (GURI nro 128, 19.5.2020, Supplemento ordinario, nro 21), sellaisena kuin se on muutettuna ja muunnettuna laiksi 17.7.2020 annetulla lailla nro 77 (GURI nro 180, 18.7.2020, Supplemento ordinario, nro 25) (jäljempänä asetus nro 34/2020), Italian viranomaiset perustivat 130 miljoonan euron suuruisen rahaston ilmailualalle covid-19-pandemian yhteydessä aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseksi (jäljempänä kyseessä oleva toimenpide).

4 Italian viranomaiset antoivat 14.8.2020 kiireellisistä toimenpiteistä talouden tukemiseksi ja elvyttämiseksi asetuksen nro 104 (decreto-legge n. 104 – Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia) (GURI nro 203, Supplemento ordinario, 14.8.2020, s. 30). Kyseisellä asetuksella Italian tasavallan infrastruktuuri- ja liikenneministeri valtuutettiin, kunnes SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu menettely on saatettu päätökseen, myöntämään ennakkona asetuksella nro 34/2020 perustetusta rahastosta rahoitettavia tukia, joiden kokonaismäärä oli enintään 50 miljoonaa euroa, lentoyhtiöille, jotka täyttivät asetuksen nro 34/2020 198 §:ssä säädetyt tukikelpoisuuden edellytykset.

5 Italian tasavalta ilmoitti 15.10.2020 SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti Euroopan komissiolle tukitoimenpiteestä.

6 Asetuksen nro 34/2020 198 §:ssä vahvistettiin neljä kyseessä olevaa toimenpidettä koskevaa tukikelpoisuuden edellytystä. Lentoyhtiö ei ensinnäkään saa olla sellaisen rahaston edunsaaja, joka on perustettu toisella asetuksella, jossa säädettiin covid-19-pandemian aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta lentoyhtiöille, joilla on Italian viranomaisten myöntämä toimilupa ja jotka vastasivat julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä kyseisen asetuksen

voimaantulopäivänä. Toiseksi lentoyhtiöllä on oltava voimassa oleva lentoliikennelupa ja Italian myöntämä toimilupa. Kolmanneksi lentoyhtiön lentokoneiden kapasiteetin on oltava yli 19 paikkaa. Neljänneksi lentoyhtiön on maksettava työntekijöilleen, joiden asemapaikka on Italiassa, sekä sen toimintaan osallistuville kolmansien yritysten työntekijöille palkkaa, joka ei voi olla alhaisempi kuin vähimmäispalkka, joka on vahvistettu kansallisella tasolla lentoliikennealan kansallisessa työehtosopimuksessa (jäljempänä vähimmäispalkkaa koskeva vaatimus).

7 Komissio teki 22.12.2020 riidanalaisen päätöksen, jossa se totesi kyseessä olevan toimenpiteen soveltuvan sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla, eikä se siten vastustanut tukitoimenpidettä.

Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

8 Ryanair DAC nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 18.5.2021 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, jossa se vaati riidanalaisen päätöksen kumoamista.

9 Ryanair esitti kanteensa tueksi neljä kanneperustetta, joista ensimmäinen koski kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon, palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden periaatteiden loukkaamista, toinen SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan rikkomista ja ilmeistä arviointivirhettä tutkittaessa tukijärjestelmän oikeasuhteisuutta covid-19-pandemiasta aiheutuneisiin vahinkoihin nähden, kolmas sitä, että komissio oli loukannut Ryanairin menettelyllisiä oikeuksia kieltäytyessään aloittamasta muodollista tutkintamenettelyä huolimatta vakavista epäilyistä kyseessä olevan toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille ja neljäs SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa vahvistetun perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä.

10 Unionin yleinen tuomioistuin tutki valituksenalaisessa tuomiossa neljännen kanneperusteen ja korosti, että perusteluvelvollisuuden laiminlyönti merkitsee olennaisen menettelymääräyksen rikkomista ja ettei sillä ole yhteyttä riidanalaisen päätöksen aineellisen sisällön lainmukaisuuteen.

11 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi tässä yhteydessä lähinnä, että perusteluvelvollisuus oli kyseisessä päätöksessä laiminlyöty kahdesti analysoitaessa kyseessä olevaa toimenpidettä koskevaa neljättä tukikelpoisuuden edellytystä eli vähimmäispalkkaa koskevaa vaatimusta.

12 Se totesi ensinnäkin valituksenalaisen tuomion 24 kohdassa, että riidanalaisesta päätöksestä ei ilmene selkeästi ja yksiselitteisesti päättelyä, jonka perusteella komissio totesi kyseisen päätöksen 93 kohdassa, että vähimmäispalkkaa koskeva vaatimus liittyi erottamattomasti kyseessä olevaan toimenpiteeseen, ja kyseisen päätöksen 95 kohdassa, että kyseinen vaatimus ei ollut erottamaton osa kyseisen toimenpiteen tavoitetta.

13 Se katsoi toiseksi erityisesti valituksenalaisen tuomion 26 ja 34 kohdassa, että komissio ei ollut esittänyt syitä, joiden perusteella se saattoi katsoa, että sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma I) 17.6.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 593/2008 (EUVL 2008, L 177, s. 6; jäljempänä Rooma I -asetus) 8 artikla oli SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan ohella ainoa merkityksellinen määräys, jonka kannalta sen oli tutkittava vähimmäispalkkaa koskevan vaatimuksen yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa, mutta ei erityisesti palvelujen tarjoamisen vapautta koskeva SEUT 56 artikla.

14 Unionin yleinen tuomioistuin totesi, ettei se näissä olosuhteissa voinut valvoa, oliko vähimmäispalkkaa koskeva vaatimus yhteensopiva ”unionin oikeuden muiden säännösten” kanssa ja oliko kyseessä oleva toimenpide siten kokonaisuudessaan sisämarkkinoille soveltuva.

15 Muita kanneperusteita tutkimatta unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi siten neljännen kanneperusteen ja näin ollen kumosi riidanalaisen päätöksen.

Valitusasian asianosaisten vaatimukset

16 Valituksessaan Neos vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion

– palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen.

17 Ryanair vaatii, että unionin tuomioistuin

– hylkää valituksen

– velvoittaa valittajan korvaamaan tästä menettelystä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

18 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion

– palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen

– velvoittaa Ryanairin vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan komissiolle sekä ensimmäisessä oikeusasteessa käydystä menettelystä että valitusmenettelystä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

19 Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee vaatii, että unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion ja palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen.

Valituksen tarkastelu

20 Neos vetoaa valituksensa tueksi kahteen valitusperusteeseen, joissa molemmissa on kolme osaa. Ensimmäisen valitusperusteen mukaan unionin yleinen tuomioistuin laiminlöi sille kuuluvan perusteluvelvollisuuden ja teki oikeudellisia virheitä, kun kyse oli valtiontukisääntöjen ja perussopimusten muiden määräysten välisen suhteen ja komissiolle kuuluvan perusteluvelvollisuuden arvioimisesta. Toisen valitusperusteen mukaan riidanalainen päätös otettiin huomioon vääristyneellä tavalla ja komission perusteluvelvollisuuden arvioinnissa, SEUT 56 artiklan soveltamisessa ilmailualalla ja Rooma I -asetuksen 8 artiklan 1 kohdan ja sisämarkkinasääntöjen välisen suhteen arvioinnissa tehtiin oikeudellisia virheitä.

21 Ensimmäisen valitusperusteen kolmannessa osassa ja toisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa, jotka on tutkittava yhdessä, Neos vetoaa siihen, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen ja otti tosiseikat huomioon vääristyneellä tavalla katsoessaan

valituksenalaisen tuomion 24 ja 26–34 kohdassa, että komissio oli laiminlyönyt sille SEUT 296 artiklan toisen kohdan ja SEUT 108 artiklan 2 kohdan nojalla kuuluvan perusteluvelvollisuuden.

Asianosaisten lausumat

22 Neos väittää ensimmäisen valitusperusteensa kolmannessa osassa, että koska unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 24 kohdassa, ettei komissio ollut esittänyt selkeästi ja yksiselitteisesti syitä, joiden perusteella vähimmäispalkkaa koskeva vaatimus samanaikaisesti liittyi erottamattomasti kyseessä olevaan toimenpiteeseen mutta ei ollut erottamaton osa sen tavoitetta, unionin yleinen tuomioistuin arvioi komissiolle SEUT 296 artiklan ja SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukaan kuuluvan perusteluvelvollisuuden laajuutta virheellisesti.

23 Neosin mukaan riidanalainen päätös täyttää perusteluvelvollisuutta koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset. Ensinnäkin kyseisen päätöksen 92 ja 93 perustelukappaleeseen sisältyy perusteltu arviointi neljästä kyseessä olevaa toimenpidettä koskevasta tukikelpoisuuden edellytyksestä, joita nyt käsiteltävässä tapauksessa kuvailtiin siten, että ne liittyvät siihen erottamattomasti. Neos toteaa tässä yhteydessä, ettei Ryanair ollut kanteessaan kritisoinut tätä arviointia myöskään perusteluvelvollisuuden näkökulmasta, joten unionin yleinen tuomioistuin rikkoi kieltoa lausua kanteen ulkopuolisesta seikasta katsoessaan komission laiminlyöneen tämän velvollisuuden.

24 Toiseksi komissio olisi voinut – ja sen olisi jopa pitänyt – päätellä riidanalaisen päätöksen 95 perustelukappaleessa, ettei vähimmäispalkkaa koskevaa vaatimusta ollut tarpeen arvioida erikseen, koska se on erottamaton osa kyseessä olevan toimenpiteen tavoitetta. Tällä vaatimuksella pyrittiin näet varmistamaan, että kyseisestä toimenpiteestä saatava hyöty jaettiin kyseisten yritysten ja niiden työntekijöiden välillä, takaamalla se, ettei työntekijöiden palkka ole alhaisempi kuin lakisääteinen vähimmäispalkka, joka on vahvistettu kansallisella tasolla lentoliikennealan kansallisessa työehtosopimuksessa, ja etteivät he joudu kärsimään pandemian vuoksi. Tämä tavoite on täysin yhteensopiva SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan kanssa, se ei ole syrjivä, sillä ei vääristetä jäsenvaltioiden välistä kauppaa eikä haitata sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa laajemmin kuin tuella itsellään. Neos täsmentää kuitenkin, että komissio katsoi varovaisuuden vuoksi, ettei mainittu vaatimus ollut erottamaton osa kyseessä olevan toimenpiteen tavoitetta, perustellen näin selkeästi riidanalaisen päätöksen 95 perustelukappaleeseen sisältyvää kantaansa, ja tarkasteli kyseistä vaatimusta unionin oikeuden muiden kuin erityisesti valtiontukia koskevien määräysten ja säännösten kannalta.

25 Kolmanneksi on vaikeaa ymmärtää, miksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että perusteluvelvollisuus oli riidanalaisessa päätöksessä laiminlyöty siltä osin kuin kyse oli komission päättelystä ja päätelmästä, joiden mukaan vähimmäispalkkaa koskeva vaatimus ei ole erottamaton osa riidanalaisen toimenpiteen tavoitetta ja jotka kuitenkin olivat Ryanairin ja muiden asianomaisten osapuolten kannalta hyödylliset kyseisen päätöksen riitauttamiseksi.

26 Neos toteaa tältä osin, että riidanalaista päätöstä on perusteltu laajemmin kuin muita komission päätöksiä, joilla tukien myöntäminen covid-19-pandemian yhteydessä lentoliikennealalla on hyväksytty ja jotka Ryanair on perustelujen osalta riitauttanut mutta jotka unionin yleinen tuomioistuin on kuitenkin vahvistanut. Neos korostaa, että muista komission päätöksistä poiketen riidanalainen päätös sisältää yksityiskohtaisemman arvioinnin yhteensopivuudesta, koska siihen sisältyy kokonainen osa, jossa arvioidaan kyseessä olevan toimenpiteen

yhteensopivuutta unionin oikeuden muiden määräysten ja säännösten kuin SEUT 107 artiklan kanssa, ja toteamus, jonka mukaan eräs kyseessä olevaa toimenpidettä koskeva tukikelpoisuuden edellytys ei ole erottamaton osa sen tavoitetta. Näin ollen on ilmeistä, että riidanalaisen päätöksen kumoaminen perusteluvelvollisuuden laiminlyönnin johdosta on vähintäänkin paradoksaalista.

27 Kyseisen päätöksen perustelujen riittävyyden vahvistaa Neosin mukaan se, että Ryanair on kyennyt käyttämään oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, mikä käy ilmi kumoamiskanteen ensimmäisestä kanneperusteesta. Kyseisestä kanneperusteesta ilmenee, että kantaja ensimmäisessä oikeusasteessa on ymmärtänyt riidanalaisen päätöksen ulottuvuuden ja kyennyt riitauttamaan sen asiasisällön.

28 Neos väittää toisen valitusperusteensa ensimmäisessä osassa, että valituksenalaisen tuomion 26–34 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin otti riidanalaisen päätöksen huomioon vääristyneellä tavalla ja teki oikeudellisen virheen komissiolle kuuluvan perusteluvelvollisuuden laajuuden osalta.

29 Yhtäältä Neosin mukaan unionin yleisen tuomioistuimen päättely, jossa komissiota moitittiin siitä, että se oli tutkinut vähimmäispalkkaa koskevan vaatimuksen soveltuvuutta sisämarkkinoille yksinomaan Rooma I -asetuksen 8 artiklan kannalta, oli ristiriitaista ja virheellistä. Kuten riidanalaisesta päätöksestä ja erityisesti sen 95 ja 99 perustelukappaleesta selkeästi ilmenee, komissio ei ollut tutkinut kyseisen vaatimuksen yhteensopivuutta yksinomaan kyseisen säännöksen vaan myös unionin oikeuden muiden määräysten ja säännösten kannalta. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin otti riidanalaisen päätöksen huomioon vääristyneellä tavalla.

30 Toisaalta kun unionin yleinen tuomioistuin moitti komissiota siitä, ettei se ollut perustellut riidanalaisen päätöksen 99 perustelukappaleeseen sisältyvää päätelmää, jonka mukaan vähimmäispalkkaa koskeva vaatimus ei ollut ristiriidassa unionin oikeuden muiden määräysten ja säännösten kanssa, se arvioi virheellisesti komissiolle SEUT 296 artiklan toisen kohdan ja SEUT 108 artiklan 2 kohdan perusteella kuuluvan perusteluvelvollisuuden laajuutta. Komissiolta ei näet voida kohtuudella vaatia, että se esittää yksityiskohtaiset perustelut jokaisen unionin oikeuden sellaisen määräyksen tai säännöksen osalta, joka saattaa olla asiassa merkityksellinen.

31 Komissio ja Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee ovat yhtä mieltä siitä, että Neosin esittämät valitusperusteet on hyväksyttävä.

32 Ryanair kiistää Neosin valitusperusteiden tueksi esittämät argumentit. Se väittää unionin yleisen tuomioistuimen katsoneen perustellusti, että komissio ei ollut perustellut päätelmää, jonka mukaan vähimmäispalkkaa koskeva vaatimus liittyi erottamattomasti kyseessä olevaan toimenpiteeseen mutta ei ollut erottamaton osa kyseisen toimenpiteen tavoitetta. Toisin kuin Neos väittää, unionin yleinen tuomioistuin ei lausunut kanteen ulkopuolisesta seikasta, koska se ei lausunut ainoastaan siitä, oliko kyseisen vaatimuksen ja kyseessä olevan toimenpiteen välillä yhteys, ja koska unionin yleinen tuomioistuin olisi joka tapauksessa voinut ottaa perustelujen puutteellisuutta koskevan kanneperusteen huomioon omasta aloitteestaan. Kun Neos viittaa ilmailualalle covid-19-pandemian yhteydessä myönnettyjä tukia koskeviin unionin yleisen tuomioistuimen viimeaikaisiin lukuisiin tuomioihin, Ryanair korostaa näiden tuomioiden kohteena olevien komission päätösten ja riidanalaisen päätöksen välisiä eroja, erityisesti Associazione Italiana Compagnie Aeree Low Faresin (Italian halpalentoyhtiöiden yhdistys) tekemään kantelua. Kyseinen kantelu oli vahvistanut komission velvollisuutta tutkia kysymys

palvelujen tarjoamisen vapauden loukkaamisesta. Yleisesti ottaen kyse ei ole siitä, oliko riidanalaista päätöstä perusteltu paremmin kuin muita komission päätöksiä, vaan siitä, oliko sitä perusteltu riittävästi.

33 Ryanairin mukaan toisen valitusperusteen ensimmäinen osa on jätettävä tutkimatta, koska sitä ei juurikaan ole perusteltu ja koska se ei ole selkeä. Joka tapauksessa on niin, että Neos ei ole osoittanut, että unionin yleinen tuomioistuin otti tosiseikat, joihin Neos vetoaa, huomioon vääristyneellä tavalla, eikä esittänyt mitään näyttöä siitä, että komissio tutki vähimmäispalkkaa koskevan vaatimuksen yhteensopivuutta unionin oikeuden muiden määräysten ja säännösten kuin Rooma I -asetuksen 8 artiklan perusteella. Kun riidanalaisen päätöksen yhteydessä otetaan huomioon Italian halpalentoyhtiöiden yhdistyksen tekemän kantelun merkitys, unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä arvioidessaan komissiolle tässä yhteydessä kuuluvan perusteluvelvollisuuden laajuutta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

34 On muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa edellytettyjen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimen luonteen mukaisia ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimen tehneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimi koskee, selviävät sen syyt, ja siten, että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimen laillisuuden. Perusteluvelvollisuuden täyttymistä on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, joita ovat muun muassa toimen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, joka niillä, joille toimi on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, sillä tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimen perustelut SEUT 296 artiklan vaatimukset, on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (tuomio 23.11.2023, Ryanair v. komissio, C-210/21 P, EU:C:2023:908, 105 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 Erityisesti silloin, kun on nyt käsiteltävän tapauksen tavoin kyse SEUT 108 artiklan 3 kohdan nojalla tehdystä päätöksestä olla vastustamatta tukitoimenpidettä, unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus täsmentää, että tällaisessa lyhyessä ajassa tehdyssä päätöksessä on mainittava ainoastaan ne syyt, joiden vuoksi komissio katsoo, ettei sillä ole vakavia vaikeuksia arvioida kyseisen tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille, ja että kyseisen päätöksen suppeaakin perustelua on pidettävä riittävänä SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa asetetun perusteluvelvollisuuden kannalta, kunhan niistä ilmenee selkeästi ja yksiselitteisesti syyt, joiden vuoksi komissio on katsonut, ettei tällaisia vaikeuksia ole, eikä näiden perustelujen paikkansapitävyyttä koskeva kysymys kuulu tämän vaatimuksen piiriin (tuomio 23.11.2023, Ryanair v. komissio, C-210/21 P, EU:C:2023:908, 106 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 Näiden kriteerien perusteella on tutkittava, tekikö unionin yleinen tuomioistuin oikeudellisen virheen arvioidessaan, että riidanalaisessa päätöksessä laiminlyötiin komissiolle SEUT 296 artiklan toisen kohdan nojalla kuuluva perusteluvelvollisuus.

37 Ensinnäkin siltä osin kuin Neos moittii ensimmäisen valitusperusteen kolmannessa osassa unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se teki tällaisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 24 kohdassa, ettei riidanalaisesta päätöksestä ilmene selkeästi ja yksiselitteisesti päättelyä, jonka perusteella komissio samanaikaisesti totesi kyseisen päätöksen 93 perustelukappaleessa, että vähimmäispalkkaa koskeva vaatimus liittyi erottamattomasti kyseessä olevaan toimenpiteeseen, ja kyseisen päätöksen 95 perustelukappaleessa, että kyseinen

vaatimus ei ollut erottamaton osa kyseisen toimenpiteen tavoitetta, on todettava, että nämä seikat sisältyvät riidanalaisen päätöksen viimeiseen osaan – eli kyseisen päätöksen 91–99 kohdat sisältävään osaan 3.3.5 –, joka koskee erityisesti arviota, jonka komissio teki kyseessä olevasta toimenpiteestä unionin oikeuden muiden määräysten, säännösten ja periaatteiden kuin valtiontukea koskevien määräysten, säännösten ja periaatteiden kannalta.

38 Komissio kuvaili ennen tätä arviointia riidanalaisen päätöksen 2 osassa kyseessä olevaa toimenpidettä mainiten erityisesti sen tavoitteen – eli lähinnä tietyille lentoyhtiöille covid-19-pandemian yhteydessä toteutetuista matkustusrajoituksista aiheutuneiden vahinkojen korvaamisen –, sen oikeusperustana olevan SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan, jäsenvaltioiden ja kolmansien valtioiden tässä yhteydessä toteuttamat toimenpiteet Italiaan tulevien tai sieltä lähtevien lentojen osalta, kyseisten toimenpiteiden vaikutuksen italialaisiin lentoyhtiöihin, neljä kyseessä olevaa toimenpidettä koskevaa tukikelpoisuuden edellytystä ja korvattavan vahingon eli välittömästi mainittuihin rajoituksiin liittyvät nettotappiot, jotka ovat aiheutuneet 1.3. ja 15.6.2020 välisenä ajanjaksona.

39 Komissio totesi kyseessä olevan toimenpiteen yhteensopivuudesta SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan kanssa valituksenalaisen tuomion 3.3.3 ja 3.3.4 osassa lähinnä, että kyseinen toimenpide todella liittyi tässä määräyksessä tarkoitettuun poikkeukselliseen tapahtumaan, että sen kattama ajanjakso vastasi ajanjaksoa, jonka aikana lentoyhtiöiden nettotappiot olivat välittömästi kyseiseen tapahtumaan liittyvää vahinkoa ja että kyseinen toimenpide oli oikeasuhtainen, koska sillä ei ylitetty sitä, mikä oli tarpeen kyseisen vahingon korvaamiseksi.

40 Tämän alustavan analyysin jälkeen komissio tutki riidanalaisen päätöksen viimeisessä osassa kyseessä olevan toimenpiteen yhteensopivuutta unionin oikeuden muiden määräysten ja säännösten kanssa.

41 Tässä yhteydessä se yhtäältä muistutti aluksi riidanalaisen tuomion 91 kohdassa oikeuskäytännöstä, jonka mukaan SEUT 108 artiklassa määrätty menettely ei saa koskaan johtaa EUT-sopimuksen erityismääräysten vastaiseen tulokseen. Näin ollen tukea, joka on sellaisenaan tai joiltain yksityiskohdiltaan unionin oikeuden määräysten tai säännösten tai sen yleisten periaatteiden vastainen, ei voida todeta sisämarkkinoille soveltuvaksi (ks. vastaavasti mm. tuomio 15.4.2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, 50 ja 51 kohta ja tuomio 23.11.2023, Ryanair v. komissio, C-210/21 P, EU:C:2023:908, 82 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 Kuten unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 22 kohdassa toisaalta muistutti, komissio viittasi kyseisen päätöksen 92 perustelukappaleessa oikeuskäytäntöön, jonka mukaan silloin, kun tukea koskevat yksityiskohtaiset säännöt ovat niin kiinteästi sidoksissa tuen kohteeseen, ettei niitä voida arvioida erikseen, niiden vaikutusta koko tuen soveltuvuuteen tai soveltumattomuuteen sisämarkkinoille on välttämättä arvioitava SEUT 108 artiklassa määrätyn menettelyn avulla (ks. vastaavasti mm. tuomio 22.3.1977, Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:51, 14 kohta ja tuomio 23.11.2023, Ryanair v. komissio, C-210/21 P, EU:C:2023:908, 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin huomautti valituksenalaisen tuomion samassa kohdassa, että komissio oli todennut riidanalaisen päätöksen 93 perustelukappaleessa, että neljä kyseessä olevaa toimenpidettä koskevaa tukikelpoisuuden edellytystä ”liittyivät erottamattomasti” kyseiseen toimenpiteeseen tässä oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

44 Unionin yleinen tuomioistuin totesi lisäksi kyseisen tuomion 23 kohdassa komission todenneen riidanalaisen päätöksen 95 perustelukappaleessa, että oli olemassa erityinen syy tutkia neljättä tukikelpoisuuden edellytystä, joka koski vähimmäispalkkaa koskevaa vaatimusta, ja että komissio katsoi, että tämä vaatimus ”ei ollut erottamaton osa kyseessä olevan toimenpiteen tavoitetta”, koska sen tarkoituksena oli lähinnä varmistaa, että tästä toimenpiteestä tukea saavat yritykset takaavat työntekijöilleen, joiden asemapaikka oli Italiassa, vähimmäispalkan suojan Italian oikeuden mukaisesti, ennen kuin se päätteli, että kyseisen vaatimuksen yhteensopivuutta oli näin ollen arvioitava ”unionin oikeuden muiden merkityksellisten säännösten perusteella”.

45 Kuten valituksenalaisen tuomion 25 kohdassa mainittiin, arvioituaan riidanalaisen päätöksen 96–98 perustelukappaleessa vähimmäispalkkaa koskevan vaatimuksen yhteensopivuutta Rooma I -asetuksen 8 artiklan 1 kohdan kanssa komissio katsoi 99 perustelukappaleessa, että kyseinen vaatimus oli ensi näkemältä tässä asetuksessa työntekijöille annetun suojan mukainen ja että sillä ei rikottu unionin oikeuden muita määräyksiä tai säännöksiä.

46 Tässä yhteydessä valittaja väittää, että valituksenalaisen tuomion 24 kohtaan sisältyvään unionin yleisen tuomioistuimen arvioon liittyy oikeudellinen virhe; kyseisen kohdan mukaan komissio ei näin tehdessään perustellut riidanalaista päätöstä sen 93 ja 95 perustelukappaleessa oikeudellisesti riittävällä tavalla, koska niistä ei ilmene selkeästi ja yksiselitteisesti päättelyä, jonka perusteella komissio samanaikaisesti totesi, että vähimmäispalkkaa koskeva vaatimus liittyi erottamattomasti kyseessä olevaan toimenpiteeseen mutta kyseinen vaatimus ei ollut erottamaton osa kyseisen toimenpiteen tavoitetta.

47 SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitetussa menettelyssä annetusta päätöksestä olla vastustamatta tukitoimenpidettä on todettava yhtäältä, että tämän tuomion 35 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti unionin yleisen tuomioistuimen tehtävänä oli selvittää, sisälsikö riidanalainen päätös syyt, joiden vuoksi komissio oli katsonut, ettei sillä ollut vakavia vaikeuksia arvioida kyseessä olevan toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille.

48 Kuten tämän tuomion 38–40 ja 45 kohdasta ilmenee, komissio esitti syyt, joiden vuoksi se katsoi asian olleen näin, eli sen seikan, että kyseinen toimenpide täytti SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamiselle asetetut edellytykset, että se oli oikeassa suhteessa vahinkoon, jonka korvaamiseen pyrittiin, ja että oli ilmeistä, että eräs kyseistä toimenpidettä koskeva tukikelpoisuuden edellytys, jota komission mukaan oli tutkittava unionin oikeuden muiden kuin valtiontukia koskevien määräysten ja säännösten perusteella, ei myöskään ollut ristiriidassa minkään kyseisen määräyksen tai säännöksen kanssa.

49 Koska unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 24 kohdassa esittämässä arvioinnissa kaikkia näitä riidanalaiseen päätökseen sisältyviä seikkoja ei otettu huomioon, arviointi perustuu kyseisen päätöksen perustelujen tarkasteluun, joka ei täytä kriteeriä, jonka perusteella kyseisen päätöksen perustelujen riittävyyttä oli arvioitava.

50 Toisaalta – kuten tämän tuomion 41–44 kohdassa todettiin – riidanalaisen päätöksen perusteluista käyvät ilmi syyt, joiden vuoksi komissio katsoi, että vähimmäispalkkaa koskevaa vaatimusta oli arvioitava unionin oikeuden muiden kuin valtiontukea koskevien määräysten ja säännösten kannalta, eli se seikka, että kyseinen vaatimus ei ollut erottamaton osa kyseessä olevan toimenpiteen tavoitetta. Toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 24 kohdassa implisiittisesti katsoi, komissiolta ei kuitenkaan voida vaatia, että se esittää yksityiskohtaisempia perusteluja, jotka koskevat tätä toteamusta tai sitä, mikä yhteys tämän

toteamuksen ja sen aiemman toteamuksen välillä saattaa olla, jonka mukaan kaikki kyseessä olevaa toimenpidettä koskevat tukikelpoisuuden edellytykset liittyivät erottamattomasti tähän toimenpiteeseen.

51 Tässä yhteydessä on muistutettava, että tämän tuomion 35 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan SEUT 108 artiklan 3 kohdan nojalla toteutetun, tukitoimenpiteen vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen perustelut voivat olla suppeat.

52 Riidanalaisen päätöksen 93 ja 95 perustelukappaleen välisestä suhteesta käy lisäksi implisiittisesti mutta väistämättä ilmi komission katsoneen, että sen oli tehtävä vähimmäispalkkaa koskevasta vaatimuksesta lisäanalyysi unionin oikeuden muiden kuin valtiontukia koskevien määräysten ja säännösten kannalta. Näin ollen on ilmeistä, että komission päättely on riittävän selkeää ja yksiselitteistä.

53 On korostettava, että toimen perustelujen paikkansapitävyyttä koskeva kysymys ei kuulu perustelujen riittävyyden arvioinnin piiriin. Vaikka siis oletettaisiin, että riidanalaisen päätöksen 93 ja 95 perustelukappaleessa esitettyihin rinnakkaisiin toteamuksiin liittyisi oikeudellinen virhe, siitä ei SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa määrätyn perusteluvelvollisuuden nojalla voida määrätä seuraamuksia.

54 Edellä esitetystä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 24 kohdassa, että riidanalainen päätös ja erityisesti sen 93 ja 95 perustelukappale eivät täyttäneet SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa määrättyä perusteluvelvollisuutta.

55 Toiseksi Neos moittii toisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa unionin yleistä tuomioistuinta lähinnä siitä, että se teki oikeudellisen virheen katsoessaan erityisesti valituksenalaisen tuomion 26, 27 ja 34 kohdassa, että komissio laiminlöi perusteluvelvollisuutensa sen vuoksi, että komissio ei selittänyt, miksi SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan ohella ainoa muu merkityksellinen määräys tai säännös, jonka kannalta sen oli tutkittava vähimmäispalkkaa koskevan vaatimuksen yhteensopivuutta, oli Rooma I -asetuksen 8 artikla mutta ei erityisesti SEUT 56 artikla, jossa vahvistetaan palvelujen tarjoamisen vapaus.

56 Kuten tämän tuomion 41 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, SEUT 108 artiklassa määrätty menettely ei saa koskaan johtaa EUT-sopimuksen erityismääräysten vastaiseen tulokseen. Näin ollen tukea, joka on sellaisenaan tai joiltain yksityiskohdiltaan unionin oikeuden määräysten, säännösten tai sen yleisten periaatteiden vastainen, ei voida todeta sisämarkkinoille soveltuvaksi.

57 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on todettava yhtäältä, että vaikka riidanalaisessa päätöksessä, kun huomioon otetaan erityisesti sen 96–99 perustelukappale, vähimmäispalkkaa koskevan vaatimuksen yhteensopivuutta tutkitaan yksityiskohtaisesti ainoastaan Rooma I -asetuksen 8 artiklan kannalta, siitä ei kuitenkaan ilmene – kuten Neos on perustellusti huomauttanut –, että kyse olisi ainoasta unionin oikeuden määräyksestä tai säännöksestä, jonka komissio katsoi voivan olla merkityksellinen tämän tutkinnan kannalta. Komissio näet totesi riidanalaisen päätöksen 99 perustelukappaleessa, että vähimmäispalkkaa koskeva vaatimus oli ensi näkemältä yhteensopiva Rooma I -asetuksen kanssa ja että sillä ”ei rikota unionin oikeuden muita määräyksiä tai säännöksiä”.

58 Toisaalta on niin, että – toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoi erityisesti valituksenalaisen tuomion 26, 27 ja 34 kohdassa – komissiolle kuuluva perusteluvelvollisuus ei missään tapauksessa merkitse sitä, että sen olisi kussakin tapauksessa perusteltava, miksi tukitoimenpiteen yhteensopivuutta ei ole nimenomaisesti tutkittu unionin oikeuden muiden tiettyjen määräysten tai säännösten tai muiden tiettyjen periaatteiden kuin valtiontukisääntöjen kannalta, ja että sen olisi otettava kantaa siten siihen, onko niillä merkitystä tällaisessa tutkinnassa.

59 Kun huomioon otetaan niiden unionin oikeuden määräysten, säännösten ja periaatteiden erittäin suuri määrä, jotka tuen myöntämisen yhteydessä voidaan jättää huomiotta, komissiolta ei voida vaatia, että se esittäisi niistä jokaista – ja nyt käsiteltävässä tapauksessa SEUT 56 artiklaa – koskevia erityisiä perusteluja, sillä muutoin vaarannettaisiin SEUT 108 artiklassa määrätyn menettelyn tehokkuus tai jopa mahdollisuus antaa SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun alustavan tutkintavaiheen päätteeksi päätös, jossa tuki hyväksytään aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä.

60 Tässä yhteydessä on todettava, että kun huomioon otetaan tämän tuomion 34 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä mainittu tarve ottaa asiayhteys huomioon perusteluvelvollisuuden täyttymistä arvioitaessa, päätös, jossa tukitoimenpide SEUT 108 artiklassa määrätyn menettelyn yhteydessä todetaan sisämarkkinoille soveltuvaksi, merkitsee erityisesti sitä, että jos – kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa – päätöksen perusteluista ilmenee, että komissio on arvioinut kyseessä olevaa tukitoimenpidettä näiden määräysten, säännösten ja periaatteiden kannalta, komissio on katsonut, etteivät kyseiset määräykset, säännökset ja periaatteet olleet merkityksellisiä kyseisen toimenpiteen kannalta tai ettei niitä ole missään tapauksessa jätetty noudattamatta.

61 Edellä esitetystä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen myös katsoessaan valituksenalaisen tuomion 26, 27 ja 34 kohdassa, että komissio oli laiminlyönyt perusteluvelvollisuutensa, koska komissio ei ollut selittänyt, miksi SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan ohella ainoa muu merkityksellinen määräys tai säännös, jonka kannalta sen oli tutkittava vähimmäispalkkaa koskevan vaatimuksen yhteensopivuutta, oli Rooma I -asetuksen 8 artikla mutta ei erityisesti SEUT 56 artikla.

62 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäisen valitusperusteen kolmas osa ja toisen valitusperusteen ensimmäinen osa on hyväksyttävä ja valituksenalainen tuomio on näin ollen kumottava ilman, että on tarpeen tutkia toisen valitusperusteen ensimmäisen osan yhteydessä esitettyä väitettä siitä, että tosiseikat on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, tai muita kyseisten valitusperusteiden osia.

Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettu kanne

63 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan toisessa virkkeessä määrätään, että jos unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisu kumotaan, unionin tuomioistuin voi itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen.

64 Asia on nyt käsiteltävässä tapauksessa ratkaisukelpoinen, kun kyse on neljännen kanneperusteen ensimmäisestä osasta, jonka mukaan komissio on laiminlyönyt sille SEUT 296 artiklan toisen kohdan nojalla kuuluvan perusteluvelvollisuuden siltä osin kuin sen oli arvioitava kyseessä olevaa toimenpidettä erityisesti vähimmäispalkkaa koskevan vaatimuksen suhteen unionin oikeuden

tiettyjen muiden kuin erityisesti valtiontukia koskevien määräysten, säännösten tai periaatteiden, kuten syrjintäkiellon periaatteen, sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden, kannalta.

65 Tämän tuomion 34–60 kohdassa esitetystä näet seuraa, että kyseinen kanneperusteen osa on hylättävä perusteettomana.

66 Sitä vastoin asia ei ole ratkaisukelpoinen, kun kyse on neljännen kanneperusteen toisesta osasta ja ensimmäisestä kanneperusteesta, joiden mukaan kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon, palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden periaatteita on loukattu, toisesta kanneperusteesta, jonka mukaan SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohtaa on rikottu ja on tehty ilmeinen arviointivirhe tutkittaessa tuen oikeasuhteisuutta covid-19-pandemiasta aiheutuneisiin vahinkoihin nähden, ja kolmannesta kanneperusteesta, jonka mukaan komissio on loukannut Ryanairin menettelyllisiä oikeuksia kieltäytyessään aloittamasta muodollista tutkintamenettelyä huolimatta vakavista epäilyistä kyseessä olevan toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille.

67 Kyseiset suurimmaksi osaksi riidanalaisen päätöksen asiasisällön oikeellisuutta koskevat kanneperusteet, joita unionin yleinen tuomioistuin ei ole tutkinut, edellyttävät näet monitahoisten tosiseikkojen arviointia, jota varten unionin tuomioistuimella ei ole käytettävissään kaikkia tarvittavia tietoja.

68 Näin ollen asia on palautettava unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta se lausuu tämän tuomion 66 kohdassa mainituista kanneperusteista, ja oikeudenkäyntikuluista on päätettävä myöhemmin.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) unionin yleisen tuomioistuimen 24.5.2023 antama tuomio Ryanair v. komissio (Italia; tukijärjestelmä; Covid-19) (T-268/21, EU:T:2023:279) kumotaan.

2) Asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta se lausuu Ryanair DAC:n kanteen ensimmäisestä, toisesta ja kolmannesta kanneperusteesta sekä neljännen kanneperusteen toisesta osasta.

3) Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

Allekirjoitukset