Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIOVANNI PITRUZZELLA
26 päivänä tammikuuta 2023 [1]

Asia C-320/21 P

Ryanair DAC
vastaan

Euroopan komissio

Valitus – Valtiontuet – SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohta – Ruotsi – Covid-19 – Uusiutuvan luottojärjestelyn valtiontakaus – Euroopan komission tekemä vastustamatta jättämistä koskeva päätös

I Johdanto

1. Kaksi päivää sen jälkeen, kun Maailman terveysjärjestö WHO oli julistanut covid-19-epidemian pandemiaksi 13.3.2020, Euroopan komissio julkaisi tiedotteen, [2] jossa se esitti välittömiä ”koordinoituja eurooppalaisia toimia” kansanterveydellisen uhan unionin taloudelle aiheuttaman merkittävän häiriön vaikutusten lieventämiseksi. Tässä tiedotteessa komissio ilmoitti käyttävänsä kaikkia käytettävissään olevia välineitä pandemian seurausten lieventämiseksi ja erityisesti, jotta jäsenvaltioille annettaisiin mahdollisuus toimia päättäväisesti ja koordinoidusti hyödyntämällä täysin joustavasti valtiontukisääntöjä. Se korosti myös, että suurin osa koronaviruksen johdosta toteutettavista finanssipoliittisista toimista rahoitetaan jäsenvaltioiden kansallisista talousarvioista ja että valtiontukisääntöjen perusteella jäsenvaltiot voivat toteuttaa nopeita ja tehokkaita toimia yritysten tueksi. Komissio antoi 19.3.2020 tiedonannon tilapäisistä puitteista valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19-epidemiassa. [3] Tässä asiakirjassa komissio totesi muun muassa, että jäsenvaltiot voivat kriisitilanteissa käyttää SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdassa [4] ja SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa [5] tarkoitettuja perussopimuksissa määrättyjä valtiontuen kieltoja koskevia erityisiä poikkeuksia. Useat jäsenvaltiot ottivat tässä yhteydessä käyttöön alueellaan toimiville lentoyhtiöille suunnattuja tukitoimia, jotka toteutettiin yksittäisinä tukina tai tukijärjestelminä. Komissio totesi nämä toimenpiteet, jotka perustuivat tapauskohtaisesti SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohtaan tai

[1] Alkuperäinen kieli: italia.

[2] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan investointipankille ja euroryhmälle: Koordinoidut taloudelliset toimet covid-19-epidemian vaikutusten lieventämiseksi, COM/2020/112 final.

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

[4] SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan ”sisämarkkinoille soveltuu – – tuki luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi”.

[5] SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan ”sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää – – tukea Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen tai jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen”.

SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohtaan, sisämarkkinoille soveltuviksi aloittamatta SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua muodollista tutkintamenettelyä erityisen lyhyessä ajassa. Ryanair-konserni riitautti suuren osan näistä päätöksistä unionin yleisessä tuomioistuimessa. Viimeksi mainittu on tähän päivään mennessä hylännyt kaikki kanteet lukuun ottamatta kolmea, jotka se on hyväksynyt perustelujen puuttumisen vuoksi pitäen kumottujen päätösten vaikutukset voimassa.[6] Unionin tuomioistuimessa on parhaillaan vireillä kahdeksan Ryanair-konsernin tekemää valitusta.

2. Valituksella, jota tämä ratkaisuehdotus koskee, Ryanair DAC (jäljempänä Ryanair tai valittaja) vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan 14.4.2021 asiassa Ryanair v. komissio (SAS, Ruotsi; Covid-19)[7] annetun tuomion (jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Ryanairin SEUT 263 artiklan nojalla nostaman kanteen, jossa vaadittiin Ruotsin kuningaskunnan lentoyhtiö SAS AB:lle (jäljempänä SAS) myöntämää tukea koskevan 24.4.2020 annetun komission päätöksen C(2020) 2784[8] (jäljempänä riidanalainen päätös) kumoamista.

II Tosiseikat, menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa, valituksenalainen tuomio, menettely unionin tuomioistuimessa, osapuolten väitteet

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

4. Komissio antoi 11.4.2020 päätöksen, jolla se hyväksyi SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla eräiden lentoyhtiöiden hyväksi lainatakausjärjestelmänä toteutettavan tukitoimenpiteen (jäljempänä ”Ruotsin tukijärjestelmä”), josta Ruotsin kuningaskunta oli ilmoittanut 3.4.2020.[9] Ruotsin kuningaskunta ilmoitti 21.4.2020 komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti SAS:n hyväksi toteutettavasta tukitoimenpiteestä enintään 1,5 miljardin Ruotsin kruunun (SEK) (n. 137 miljoonan euron) suuruisena takauksena uusiutuvalle luottojärjestelylle sen vuoksi, että SAS:llä oli vaikeuksia saada lainoja luottolaitoksilta Ruotsin tukijärjestelmän (jäljempänä ”riidanalainen toimenpide”) puitteissa. Kyseisen toimenpiteen, jonka oli tarkoitus korvata osittain vahinko, joka SAS:lle on aiheutunut sen lentojen peruuttamisesta tai lentoaikataulujen muutoksista covid-19-pandemian yhteydessä käyttöön otettujen matkustamisrajoitusten seurauksena, todettiin soveltuvan SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla sisämarkkinoille.

5. Ryanair nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 19.6.2020 toimittamallaan kannekirjelmällä riidanalaista päätöstä koskevan kanteen. Ranskan tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja SAS hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan komission vaatimuksia. Kanteensa tueksi Ryanair esitti viisi perustetta, joista ensimmäinen perustui siihen, että komissio ei sen mukaan ollut noudattanut vaatimusta, jonka mukaan SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla myönnettyjä tukia ei ole tarkoitettu yhdelle ainoalle vahingonkärsijälle aiheutuneen vahingon korvaamiseen, toinen siihen, että kyseessä oleva toimenpide ei perustunut SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohtaan, ja siihen, että komissio oli katsonut virheellisesti, että

6 Kyseessä ovat tuomio 19.5.2021, Ryanair v. komissio (KLM; Covid-19) (T-643/20, EU:T:2021:286), tuomio 19.5.2021, Ryanair v. komissio (TAP; Covid-19) (T-465/20, EU:T:2021:284) ja tuomio 9.6.2021, Ryanair v. komissio (Condor; Covid-19) (T-665/20, EU:T:2021:344).

7 T-379/20, EU:T:2021:195.

8 Valtiontuesta SA.57061 (2020/N) – Ruotsi – covid-19-pandemiasta SAS:lle aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen – annettu päätös.

9 Päätös C(2020) 2366 final, valtiontuesta SA.56812 (2020/N) – Ruotsi – covid-19: lentoyhtiöiden hyväksi annettavia lainatakauksia koskeva järjestelmä.

kyseinen toimenpide oli oikeassa suhteessa SAS:lle covid-19-pandemiasta aiheutuneeseen vahinkoon, kolmas siihen, että komissio oli rikkonut useita lentoliikenteen vapauttamista unionissa koskevia eri säännöksiä, neljäs siihen, että komissio oli loukannut sen menettelyllisiä oikeuksia kieltäytyessään aloittamasta muodollista tutkintamenettelyä vakavista vaikeuksista huolimatta, ja viides siihen, että komissio oli rikkonut SEUT 296 artiklan toista kohtaa. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisella tuomiolla kaikki Ryanairin kanneperusteet ja kanteen kokonaisuudessaan, velvoitti Ryanairin vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut sekä totesi, että Ranskan tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja SAS vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

6. Ryanair toimitti unionin tuomioistuimen kirjaamoon 21.5.2021 valituksen, jota tämä ratkaisuehdotus koskee. Istunnossa, joka pidettiin 14.9.2022 ja joka oli yhteinen Tanskan SAS:n hyväksi toteuttaman riidanlaisen toimenpiteen kanssa vastaavaa toimenpidettä koskevan asian C-321/21 P, Ryanair v. komissio, kanssa,[10] Ryanair, komissio, SAS, Ruotsi ja Ranska esittivät omat suulliset huomautuksensa.

7. Ryanair vaatii unionin tuomioistuinta ensisijaisesti kumoamaan valituksenalaisen tuomion, kumoamaan riidanalaisen päätöksen ja velvoittamaan komissio korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja toissijaisesti se vaatii kumoamaan valituksenalaisen tuomion, palauttamaan asian unionin yleiseen tuomioistuimeen uudelleen käsiteltäväksi ja päättämään myöhemmin ensimmäisen oikeusasteen ja valituksen käsittelyihin liittyvistä oikeudenkäyntikuluista. Komissio vaatii unionin tuomioistuinta hylkäämään valituksen ja velvoittamaan valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. SAS vaatii unionin tuomioistuinta hylkäämään valituksen ja velvoittamaan Ryanairin korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Ruotsi ja Ranska vaativat unionin tuomioistuinta hylkäämään valituksen.

III Valitus

8. Valituksensa tueksi Ryanair esittää kuusi valitusperustetta, joista ensimmäinen koskee oikeudellista virhettä, jonka unionin yleinen tuomioistuin teki hylätessään valittajan argumentin, jonka mukaan SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla myönnettyjä tukia ei ole tarkoitettu yhdelle ainoalle vahingonkärsijälle aiheutuneen vahingon korvaamiseen, toinen oikeudellista virhettä ja tosiseikkojen huomioon ottamista vääristyneellä tavalla sovellettaessa SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohtaa ja suhteellisuusperiaatetta SAS:lle covid-19-pandemiasta aiheutuneeseen vahinkoon, kolmas oikeudellista virhettä, jonka unionin yleinen tuomioistuin teki hylätessään Ryanairin syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista koskevan argumentin, neljäs sitä, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen ja otti tosiseikat huomioon vääristyneellä tavalla hylätessään Ryanairin sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden rikkomista koskevan argumentin, viides oikeudellista virhettä ja tosiseikkojen huomioon ottamista vääristyneellä tavalla muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen laiminlyönnin osalta ja kuudes oikeudellista virhettä ja tosiseikkojen huomioon ottamista vääristyneellä tavalla perustelujen puuttumisen osalta.

[10] Huomautan, että vaikka tämä ratkaisuehdotus koskee yksinomaan asiaa C-320/21 P, Ryanairin asiassa C-321/21 P esittämät perusteet ovat käytännössä identtiset.

A Ensimmäinen valitusperuste

9. Ensimmäisessä valitusperusteessa, joka koskee valituksenalaisen tuomion 22–27 kohtaa, valittaja moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se tulkitsi SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohtaa virheellisesti katsoessaan, että jäsenvaltiot voivat tämän määräyksen nojalla toteuttaa yksittäisiä tukitoimenpiteitä.

10. Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Ryanairin ensimmäisessä oikeusasteessa esittämän vastaavan argumentin kahdesta syystä. Yhtäältä se korostaa valituksenalaisen tuomion 22 ja 23 kohdassa, että jäsenvaltiot eivät ole velvollisia myöntämään tukia SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetusta poikkeuksellisesta tapahtumasta aiheutuneen vahingon korvaamiseksi. Toisaalta se täsmentää valituksenalaisen tuomion 24 kohdassa, että tuen tarkoituksena voi olla SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti poikkeuksellisesta tapahtumasta aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen riippumatta siitä, ettei tuella korjata kaikkia näitä vahinkoja. Näin ollen se toteaa tuomion 25 kohdassa, että koska jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta korvata kaikkia poikkeuksellisesta tapahtumasta aiheutuneita vahinkoja, niiden ei myöskään tarvitse myöntää tukea kaikille niille, jotka ovat kärsineet näitä vahinkoja.

11. Valittaja toteaa, ettei kummassakaan kahdesta perusteesta, joihin valituksenalainen tuomio perustuu, oteta kantaa sen ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä esittämään väitteeseen. Kyseisen väitteen taustalla oleva kysymys ei näet koskenut sitä, olisiko Ruotsin pitänyt myöntää enemmän tukia tai oliko sillä velvollisuus korvata kaikki pandemiasta aiheutuneet vahingot, vaan pikemminkin sitä, voiko jäsenvaltio toteuttaa SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun tukitoimenpiteen yhden ainoan mielivaltaisesti valitun yrityksen hyväksi ja sulkea pois kaikki muut samoilla markkinoilla toimivat yritykset. Ryanair korostaa sen, että SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että siinä sallitaan vain tukijärjestelmät eikä yksittäisiä tukitoimenpiteitä, olevan pääteltävissä sen sanamuodosta ja rakenteesta. Jos asianomainen jäsenvaltio ryhtyisi toimenpiteisiin yksittäisen yrityksen hyväksi, kyseisen määräyksen pelkästään korvaava logiikka muuttuisi, ja samalla sallittaisiin tämän logiikan piiriin kuulumattomien yleisten poliittisten päämäärien tavoittelu, mikä edellyttäisi toisenlaista oikeudellista perustaa tuen oikeuttamiseksi. Tällaisessa tapauksessa luonnonmullistuksen tai poikkeuksellisen tapahtuman, aiheutuneen vahingon ja myönnetyn korvauksen suora yhteys, joka sen mukaan on SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamisen edellytys, heikkenisi. Ryanairin mukaan komissio noudatti sen esittämää SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan lukutapaa päätöskäytännössään ennen covid-19-pandemiaa jäsenvaltioille tarkoitetussa aiheutuneiden vahinkojen korvaamista koskevassa tarkistusluettelossa[11] ja SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisessa yhtenäisessä ilmoituslomakkeessa,[12] joissa viitataan yksinomaan tukijärjestelmiin.

12. Muistutan, että SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan määräyksissä täsmennetään, että ”tuki luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi” soveltuu sisämarkkinoille. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetaan, että koska kyseessä on poikkeus SEUT 107 artiklan 1 kohdassa vahvistetusta yleisestä periaatteesta, jonka mukaan valtiontuet eivät sovellu sisämarkkinoille, SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohtaa on

[11] Saatavilla seuraavasta internetosoitteesta: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/disaster_aid_checklist_it.pdf.

[12] Saatavilla seuraavasta internetosoitteesta: Notification_template_107_2_b_PUBLICATION.pdf (europa.eu).

tulkittava suppeasti.[13] Näin ollen mainitun määräyksen nojalla voidaan korvata ainoastaan sellainen taloudellinen vahinko, jonka luonnonmullistukset tai muut poikkeukselliset tapahtumat ovat välittömästi aiheuttaneet.[14]

13. Voiko jäsenvaltio toteuttaa SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisen yksittäisen tukitoimenpiteen,[15] kun koko ala, jolla tukea saava yritys toimii kilpailuasetelmassa muiden kanssa, on kohdannut tapahtuman, jolla valtiontuki oikeutetaan, ja jos voi, millä edellytyksillä?

14. Pohjimmiltaan tämä on Ryanairin unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämän väitteen ytimessä oleva oikeudellinen kysymys, johon viimeksi mainittu vastasi myöntävästi käyttäen perusteluja, jotka voidaan yksinkertaistaen tiivistää seuraavasti. Koska jäsenvaltio voi päättää yhtäältä, toteuttaako se kyseessä olevan määräyksen mukaisia korvaavia toimenpiteitä, ja toisaalta, missä määrin se tukee vahinkoa kärsineitä yrityksiä, se voi päättää myös, ottaako se käyttöön tukijärjestelmän vai tuetaanko yksittäistä yritystä. Kuten valituksenalaisen tuomion 22–27 kohdasta voidaan päätellä, jäsenvaltioille myönnettyä vapautta rajoittaa vain se, että SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetuksi luonnonmullistukseksi tai poikkeukselliseksi tapahtumaksi luokiteltavan tapahtuman ja tapahtuman ja korvattavan vahingon välisen syy-yhteyden olemassaoloon sekä ylikorvaamisen estämiseen liittyvien edellytysten on täytyttävä. Tästä päättelystä seuraa, että jäsenvaltiolle tunnustetaan täysi harkintavalta tuensaajayrityksen valinnassa, mikäli se päättää myöntää yksittäistä tukea.

15. Aluksi huomautan, että mielestäni Ryanair on oikeassa esittäessään, ettei kummallakaan kahdesta argumentista, joihin sen ensimmäisen kanneperusteen hylkääminen perustuu, ole erikseen eikä yhdessä tarkasteltuna oikeastaan mitään tekemistä sen ensimmäisessä oikeusasteessa esittämän väitteen kanssa. Valituksenalaisen tuomion 22–24 kohdassa esitetyssä perusteessa on mielestäni päättelyvirhe. Siitä, että jäsenvaltiolla ei ole velvollisuutta toteuttaa SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisia tukitoimenpiteitä, ja siitä, että mikäli näitä toimenpiteitä toteutetaan, ne toteutetaan niin, että niillä korvataan koko vahinko, ei nimittäin loogisesti (eikä ainakaan välttämättä) seuraa, että tätä määräystä voitaisiin käyttää oikeudellisena perustana vain yhdelle yhtiölle myönnettävälle tuelle, kun kaikille kyseisillä markkinoilla toimiville yrityksille on aiheutunut vahinkoa.

16. Edellä esitetty ei muuta sitä, että unionin yleinen tuomioistuin päätteli mielestäni perustellusti, että tällainen tuki on SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla sallittua. Mainitun määräyksen sanamuodossa tai rakenteessa ei näet ole mitään sellaista, minkä vuoksi se voitaisiin sulkea tämän määräyksen soveltamisalan ulkopuolelle. Vaikka kaikkia vahinkoa kärsineen alan toimijoita tukevien järjestelmien käyttöönotto näyttääkin soveltuvan parhaiten tehtäväänsä, toisin sanoen tarjoamaan jäsenvaltioille mahdollisuus korjata määrätyistä haitallisista tapahtumista johtuva markkinahäiriö, pelkästään tällä perusteella ei voida sulkea pois sitä, että kyseinen jäsenvaltio voi ottaa käyttöön myös toimenpiteitä, joilla pyritään korvaamaan vain yhden tällaisen toimijan vahinko.

[13] Ks. perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan b alakohdasta mm. tuomio 23.2.2006, Atzeni ym. (C-346/03 ja C-529/03, EU:C:2006:130, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[14] Tuomio 9.6.2011, Comitato ”Venezia vuole vivere” ym. v. komissio (C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P, EU:C:2011:368, 175 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[15] Käsiteltävässä asiassa korostan, että vaikka riidanalainen toimenpide ei kuulu tukijärjestelmän piiriin, sekä riidanalaisesta päätöksestä (6 perustelukappale) että valituksenalaisesta tuomiosta (88 kohta) ilmenee kuitenkin, että se on osa kansallista lainsäädäntöä, jonka nojalla vastaavat toimenpiteet ovat tietyin edellytyksin kaikkien Ruotsin tukijärjestelmän nojalla tukikelpoisten lentoyhtiöiden käytettävissä. Tällaisen järjestelmän ja riidanalaisen toimenpiteen välillä on siten ainakin epäsuora yhteys.

17. Jotta näistä toimenpiteistä aiheutuva kilpailun vääristyminen olisi hyväksyttävää ja mainittuja toimenpiteitä voitaisiin pitää SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun poikkeuksen nojalla sisämarkkinoille soveltuvina, ei kuitenkaan mielestäni riitä, että ne täyttävät seuraavat kolme edellytystä, joita tämän määräyksen soveltaminen edellyttää: tapahtuma on poikkeuksellinen, sen ja vahingon välillä on syy-yhteys ja tuki ei ole liiallinen; lisäksi tuensaajan valinnan on täytettävä tämän ratkaisuehdotuksen 16 kohdassa esitetyn poikkeuksen tarkoitus, eikä se saa olla mielivaltainen tai johtua pelkästään halusta suosia yhtä yritystä sen kilpailijoiden kustannuksella, erityisesti mikäli kyseessä on yritys, joka oli vaikeuksissa jo ennen kyseistä tapahtumaa tai jonka toiminta on tehotonta. SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamisala on näet rajoitettava tapauksiin, jotka vastaavat tämän määräyksen taustalla olevaa logiikkaa, ei vain siksi, että tarve tulkita kyseisen artiklan 1 kohdassa määrättyjä valtiontukien kiellosta tehtäviä poikkeuksia suppeasti edellyttää sitä, vaan myös sen vuoksi, että siihen sisältyvä poikkeus toimii oikeudellisesti ja sulkee näin ollen pois komission harkintavallan käytön.[16] Tästä huolimatta, toisin kuin Ryanair näyttää katsovan, SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan korvauslogiikka ei estä sitä, että edellä kuvatuissa olosuhteissa käyttöön otetun toimenpiteen tuensaajan valintaan voivat vaikuttaa erityiset tavoitteet, jotka liittyvät toimijan harjoittamaan taloudelliseen toimintaan tai sen erityispiirteisiin, kuten esimerkiksi sellaisen yrityksen tukeminen, joka tavanomaisissa oloissa tarjoaa yleisen edun mukaista palvelua tai työllisyyden ja siten sosiaalisen vakauden kannalta olennaisen tärkeää yritystä – nämä kaikki ovat tavoitteita, jotka sopivat yhteen tällä määräyksellä jäsenvaltioille samassa määräyksessä tarkoitettujen tapahtumien seurausten korjaamiseksi annetun välineen tehtävän kanssa ja joiden merkitys covid-19-pandemian aiheuttaman hätätilanteen kaltaisessa tilanteessa entisestään korostuu.

18. Edellä esitetyistä syistä valituksenalaisen tuomion 22–27 kohdassa esitetty perustelu, jossa painotetaan yksinomaan jäsenvaltioiden liikkumavaraa, ei ole mielestäni vakuuttava. Koska saman tuomion 27 kohdassa esitetty päätelmä on kuitenkin oikea ja syyt, joilla SAS:n valintaa riidanalaisen toimenpiteen tuensaajaksi perustellaan, käyvät ilmi unionin yleisen tuomioistuimen suorittamasta kyseisen toimenpiteen oikeasuhteisuuden tarkastelusta, ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää ensimmäisen valitusperusteen ja täydentää valituksenalaisessa tuomiossa tämän päätelmän tueksi esitettyjä perusteluja edellä selostetulla tavalla.

B Toinen valitusperuste

19. Toisen valitusperusteensa yhteydessä Ryanair esittää kahdeksan erillistä väitettä, joissa se riitauttaa sen, että unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi sen toisen kanneperusteen. Täsmällisemmin sanoen ensimmäinen näistä väitteistä koskee valituksenalaisen tuomion 31–36 kohtaa, joissa unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli kanneperusteen ensimmäistä osaa, jossa riitautettiin toteamus, jonka mukaan riidanalainen toimenpide perustui SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohtaan, ja hylkäsi sen. Muut seitsemän väitettä koskevat valituksenalaisen tuomion 39–66 kohtaa, joissa unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli mainitun kanneperusteen toista osaa, jossa riitautettiin riidanalaisen toimenpiteen oikeasuhteisuus SAS:lle aiheutuneeseen vahinkoon nähden, ja hylkäsi sen.

[16] Ks. tuomio 17.9.1980, Philip Morris Holland v. komissio (730/79, EU:C:1980:209, 17 kohta). Tältä osin on syytä selventää, että komission selvitys siitä, ettei SEUT 107 artiklan 2 kohdan nojalla myönnetyn yksittäisen tuen saajaa ole valittu mielivaltaisesti, ei merkitse sitä, että komissio käyttäisi harkintavaltaa, vaan se kuuluu tosiseikkojen oikeudellisen luonnehdinnan piiriin.

1. Ensimmäinen väite

20. Toisen valitusperusteensa ensimmäisessä väitteessä Ryanair vastustaa unionin yleisen tuomioistuimen kantaa, jonka mukaan SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohta olisi pätevä oikeudellinen perusta riidanalaisen toimenpiteen hyväksymiselle, sillä se oli luonteeltaan toissijainen verrattuna SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla aiemmin hyväksyttyyn Ruotsin tukijärjestelmään.[17] Se katsoo, että valituksenalaisen tuomion 34 kohdassa esitetty toteamus, jonka mukaan EUT-sopimus ei ole esteenä SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan samanaikaiselle soveltamiselle, kunhan kummassakin määräyksessä asetetut edellytykset täyttyvät, toisin sanoen silloin, kun ne tosiseikat ja olosuhteet, jotka aiheuttavat tässä viimeksi mainitussa määräyksessä tarkoitetun taloudessa olevan vakavan häiriön, johtuvat poikkeuksellisesta tapahtumasta, on ristiriidassa sekä SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun poikkeuksen suppean tulkinnan tarpeen että kyseisessä määräyksessä tarkoitetun, vahingon ja tuen suoraa yhteyttä koskevan poikkeuksen soveltamisedellytyksen kanssa. Unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta johtaa sen mukaan siihen, että nämä kaksi määräystä sulautuisivat yhdeksi ”kriisijärjestelmäksi”, jossa olisi samantekevää, kumpaan oikeudelliseen perustaan vedotaan, ja kummankin määräyksen soveltamisedellytysten noudattaminen vääjäämättä heikentyisi.

21. Alustavasti huomautan, että käsiteltävässä asiassa ei ole kyse SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan perusteella toteutettujen toimenpiteiden kumulatiivisesta soveltamisesta samoihin edunsaajiin. Riidanalaisen päätöksen neljännestä kuudenteen perustelukappaleesta käy nimittäin selkeästi ilmi, että yhtäältä Ruotsin viranomaiset päättivät ottaa käyttöön näistä määräyksistä ensimmäisessä tarkoitetut yksittäiset tukitoimet, kun lentoyhtiöiden taloudellisen tilanteen jatkuva heikkeneminen osoitti, että joillakin näistä yhtiöistä oli vaikeuksia saada luottoa Ruotsin tukijärjestelmän hyväksymispäätöksessä säädetyin edellytyksin, ja toisaalta, että vain ne lentoyhtiöt, jotka olivat mahdollisia tuensaajia tässä järjestelmässä ja jotka olivat tällaisissa vaikeuksissa, saattoivat turvautua kyseisiin toimenpiteisiin. Kun unionin yleinen tuomioistuin mainitsee valituksenalaisen tuomion 34 kohdassa SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan samanaikaisen soveltamisen, se viittaa siis vain siihen mahdollisuuteen, että korjatakseen yhden ja saman poikkeuksellisen tapahtuman aiheuttamat vaikutukset markkinoihin jäsenvaltio voi käyttää yhtä aikaa molempia näissä määräyksissä tarkoitettuja välineitä.

22. Kun tämä on selvennetty, en näe mitään estettä tällaisen samanaikaisen soveltamisen mahdollisuuden tunnustamiselle, myös tämän tapauksen erityisissä olosuhteissa, joissa kahden kyseessä olevan toimenpiteen välillä on kiistaton yhteys sekä tuensaajien että suunnitellun toimenpiteen luonteen kannalta. Vastakkaiset argumentit, joihin Ryanair vetoaa, eivät mielestäni ole ratkaisevia. Yhtäältä, mikäli SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukainen toimenpide täyttää kaikki tässä määräyksessä tarkoitetun poikkeuksen soveltamiselle asetetut ehdot, kuten edellä on täsmennetty, kysymys poikkeuksen laajasta soveltamisesta ei nouse esiin, vaikka tämä toimenpide yhdessä muiden toimien kanssa osaltaan määrittelisi valtion poikkeuksellisesta tapahtumasta johtuvaan kriisitilanteeseen vastaamiseksi toteuttamien toimien rajat. Toisaalta, vaikka myönnettäisiin, että riidanalaisella toimenpiteellä tavoiteltiin SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetulle välineelle ominaisen korvaavan tehtävän täyttämisen ohella myös SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan lopussa ilmoitettua tavoitetta – joka lisäksi sopii yhteen tämän välineen rakenteen kanssa – en ymmärrä, miten tämä voisi osaltaan heikentää yhteyttä, joka vahingolla ja tuella on näistä määräyksistä ensimmäisen nojalla välttämättä oltava.

[17] Ruotsin tukijärjestelmän tavoin myös riidanalaisessa toimenpiteessä SAS:lle myönnettiin arvoltaan korkeintaan 1,5 miljardin Ruotsin kruunun pankkitakaus.

23. Edellä esitetyistä syistä ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää toisen valitusperusteen ensimmäisen väitteen perusteettomana.

2. Toinen väite

24. Toisen valitusperusteen toisessa väitteessä Ryanair esittää, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi valituksenalaisen tuomion 40 kohdassa virheellisesti 11.11.2004 annettua tuomiota Espanja v. komissio,[18] johon mainitussa kohdassa viitataan, ottamalla liiallisen korvauksen riskin arvioinnissa käyttöön todennäköisyysperusteen (likelihood test), jota ei mainita kyseisessä tuomiossa. Se katsoo, että mikäli toimenpiteen tarkoitus on kattaa tulevia vahinkoja, kuten käsiteltävässä asiassa, kaikkea sellaista tukea, joka saattaa olla suurempi kuin aiheutuneet tappiot, on pidettävä sisämarkkinoille soveltumattomana riippumatta siitä, kuinka todennäköistä ylikorvauksen toteutuminen on. Liiallisen tuen takaisinperintämekanismi ei riitä estämään sitä, että tuensaajayritys saa perusteetonta etua, vaikka se olisikin tilapäistä.

25. Väite on mielestäni hylättävä. Ensinnäkin valittajan luonteeltaan lähinnä semanttinen argumentaatio nojaa mielestäni virheelliseen käsitykseen unionin yleisen tuomioistuimen käyttämien termien merkityksestä. On toki totta, että valituksenalaisen tuomion 40 kohdan englanninkielisessä versiossa, joka on ainoa todistusvoimainen versio, käytetään ilmausta ”likely to”, mistä välittyy todennäköisyyden ajatus. Mielestäni sekä tämän kohdan tekstistä että sen asiayhteydestä samoin kuin valituksenalaisen tuomion toisen kanneperusteen toisen osan tarkastelua koskevien perustelujen kokonaisuudesta välittyy kuitenkin selkeästi, että unionin yleinen tuomioistuin ei millään tavoin pyrkinyt ottamaan käyttöön liiallisen korvauksen riskin todennäköisyyttä mittaavaa perustetta saati sitten käyttämään tällaista perustetta arviointiperusteena SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamisalan rajaamiselle. Toiseksi korostan, että tuomion Espanja v. komissio 40 ja 41 kohdassa, joihin unionin yleinen tuomioistuin viittaa, on kyse toimenpiteen edunsaajien väitetysti kärsimän vahingon ja myönnetyn tuen suoran yhteyden näyttämisestä toteen – mikä edellyttää vertailutietoja ensin mainitun arvon ja jälkimmäisen määrän välillä – eikä ylikorvauksen riskin olemassaolon arvioinnista, joka on mainitun yhteyden toteamista seuraava vaihe. Unionin yleinen tuomioistuin ei siten olisi voinut loogisesti päätellä näistä kohdista sellaisen perusteen soveltamista, jolla pyritään määrittelemään, kuinka todennäköisesti suunnitellut tuet ylittävät aiheutuneen vahingon, jotta SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltaminen voitaisiin sulkea pois. Minusta näyttää siltä, että unionin yleinen tuomioistuin aikoi pikemminkin korostaa tarvetta jättää SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamisalan ulkopuolelle ne toimenpiteet, joiden osalta ei ole mahdollista todeta sellaista aiheutuneen vahingon määrän ja myönnetyn tuen määrän yhteyttä, jonka nojalla ylikorvauksen mahdollisuus voitaisiin sulkea pois.

26. Joka tapauksessa, vaikka valituksenalaisen tuomion 40 kohtaa tahdottaisiin tulkita Ryanairin esittämällä tavalla, on todettava, että mainitun tuomion 45–57 kohdassa esitetyssä riidanalaisen toimenpiteen tarkastelussaan unionin yleinen tuomioistuin päätteli yhtäältä, että kun otetaan huomioon poikkeuksellisen tapahtuman eli covid-19-pandemian nopea kehittyminen sekä aiheutuneen vahingon suuruuden ja myönnetyn tuen määrän, määrittämisen väistämättä tulevaisuutta koskeva luonne, komissio esitti riidanalaisessa päätöksessä riittävän täsmällisesti laskentamenetelmän, jolla pyritään arvioimaan SAS:lle aiheutunut vahinko ja välttämään sitä suurempien maksujen suorittaminen, ja toisaalta, ettei Ryanair ollut näyttänyt toteen, että tämä laskentamenetelmä olisi johtanut mainitun vahingon ylikorvaukseen. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 57 kohdassa komission katsoneen joka

[18] C-73/03, ei julkaistu, EU:C:2004:711; jäljempänä tuomio Espanja v. komissio.

tapauksessa, että SAS:lle aiheutunut vahinko oli suurempi kuin määrä, jonka maksamisen vakuudeksi riidanalainen toimenpide toteutettiin, eikä Ryanair ollut esittänyt näyttöä, joka olisi asettanut tämän arvion kyseenalaiseksi. Päinvastoin kuin Ryanair näyttää katsovan, nämä päätelmät eivät millään tavoin viittaa mahdolliseen, vaikkakaan ei todennäköiseen, ylikorvaukseen, vaan unionin yleinen tuomioistuin päinvastoin sulki jo lähtökohtaisesti pois SAS:lle aiheutuneen vahingon ylikorvauksen riskin.

3. Kolmas, neljäs ja viides väite

27. Kolmannessa, neljännessä ja viidennessä väitteessä, joita käsittelen yhdessä, Ryanair vetoaa useisiin unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 46–50 kohdassa tekemiin oikeudellisiin virheisiin ja tosiseikkojen ja todisteiden ilmeiseen vääristyneellä tavalla huomioon ottamiseen. Näissä kohdissa unionin yleinen tuomioistuin katsoo ensinnäkin, ”että kun otetaan huomioon käsiteltävän asian olosuhteet, joille on ominaista SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu poikkeuksellinen tapahtuma eli covid-19-pandemia, sen nopea kehittyminen sekä aiheutuneen vahingon suuruuden ja lopulta myönnetyn tuen määrän määrittämisen väistämättä tulevaisuutta koskeva luonne, komissio on riidanalaisessa päätöksessä esittänyt riittävän täsmällisesti laskentamenetelmän, jolla pyritään arvioimaan SAS:lle aiheutunut vahinko” (46 kohta), toteaa toiseksi, ettei kantaja esittänyt mitään seikkaa, jolla voidaan osoittaa, että laskentamenetelmä, sellaisena kuin se on määritelty riidanalaisessa päätöksessä, mahdollistaisi sellaisen valtiontuen maksamisen, joka on suurempi kuin SAS:lle tosiasiallisesti aiheutunut vahinko (47 ja 48 kohta), ja huomauttaa kolmanneksi, että vaikka komission määrittelemällä menetelmällä ei voida täysin välttää sitä, että mainitun vahingon arviointi sisältää myös SAS:n tekemien sellaisten päätösten seuraukset, jotka eivät liity suoraan covid-19-pandemiaan, on todettava, ettei kantaja esitä mitään seikkaa, joka osoittaisi, että SAS:n tulot olisivat ilman kyseistä pandemiaa todennäköisesti vähentyneet vuoden 2020 maaliskuun ja vuoden 2021 helmikuun välisen ajanjakson aikana verrattuna vuoden 2019 maaliskuun ja vuoden 2020 helmikuun väliseen ajanjaksoon (49 kohta).

28. Toisen valitusperusteensa kolmannessa väitteessä Ryanair vetoaa siihen, että päätöksessä, jolla komissio hyväksyy tuen SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla, ei määritellä asianmukaisesti korvattavan vahingon laskentamenetelmää, ei ole takeita siitä, ettei tukea makseta liikaa, ja ennakkoarvio, joka komission on suoritettava, on korvattu jälkiarviomekanismilla. Käsiteltävässä asiassa liiallisen korvauksen riski on sen mukaan erityisen korkea, ja komission hyväksymä tuki on avoin šekki, joka SAS:lle annettiin yli vuodeksi, toisin sanoen ensimmäisen tosiasiallisia menetyksiä koskevan selonteon, joka Ruotsin piti esittää kesäkuussa 2021, valmistumiseen saakka.

29. Toisen valitusperusteensa neljännessä väitteessä Ryanair väittää unionin yleisen tuomioistuimen tehneen oikeudellisen virheen asettaessaan todistustaakan järjestelmällisesti kantajalle, vaikka valtiontukiasioissa on komission tehtävä osoittaa tuen soveltuvuus. Joka tapauksessa se katsoo toimittaneensa unionin yleiselle tuomioistuimelle riittävän näytön siitä, että liiallisen korvauksen riski oli käsiteltävässä tapauksessa olemassa.

30. Lopuksi toisen valitusperusteensa viidennessä väitteessä Ryanair moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei se tehnyt tarvittavia johtopäätöksiä valituksenalaisen tuomion 49 kohdassa esitetystä toteamuksesta, jonka mukaan komission määrittelemällä menetelmällä ei täysin voitu välttää sitä, että vahingon arviointiin sisältyivät myös ne SAS:n tekemien päätösten seuraukset, joilla ei ollut suoraa yhteyttä covid-19-pandemiaan, ja asetti kantajalle mahdottoman velvollisuuden esittää vastakkainen skenaario.

31. Muistutan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla voidaan korvata yksinomaan taloudellinen vahinko, jonka luonnonmullistukset tai muut poikkeukselliset tapahtumat ovat välittömästi aiheuttaneet.[19] Tästä seuraa, että mainittujen tapahtumien aiheuttamien vahinkojen ja valtiontuen välillä on oltava suora yhteys, ja tarvitaan mahdollisimman tarkka arvio kyseisen tuen saajille aiheutuneesta vahingosta.[20] Mikäli nämä vahingot eivät ole vielä täysin ja täsmällisesti arvioitavissa esimerkiksi sen vuoksi, että kyseinen poikkeuksellinen tapahtuma ei ole ollut kertaluonteinen vaan pysyvä ja kehittyvä, komission arvio on väistämättä ennakoiva ja perustuu laskentajärjestelmään, joka on yhtäältä niin joustava, että se mukautuu tilanteen kehitykseen, ja toisaalta riittävän täsmällinen ja luotettava, jotta liiallisen korvauksen riski voidaan sulkea pois. Lisäksi tätä laskentamenetelmää on sovellettava ajan myötä niin, että se on jatkuvasti ja täysin komission valvonnassa.

32. Riidanalaisesta päätöksestä ilmenee, että riidanalaisen toimenpiteen tarkoitus oli korvata osittain vahinko, joka SAS:lle aiheutui sen lentojen peruuttamisesta tai lentoaikataulujen muutoksista covid-19-pandemian yhteydessä käyttöön otettujen matkustamisrajoitusten seurauksena (ks. riidanalaisen päätöksen 9 ja 61 perustelukappale). Arvioidessaan riidanalaisen toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille komissio täsmensi, että koska pandemian aiheuttama kriisi oli edelleen meneillään, Ruotsin viranomaiset eivät vielä voineet määritellä täsmällisesti SAS:lle aiheutunutta vahinkoa eivätkä tuen määrää (riidanalaisen päätöksen 64 ja 68 perustelukappale). Vahinko oli näin ollen arvioitava ”yleisen laskentamenetelmän” nojalla, jonka arviointiperusteet kuvataan riidanalaisen päätöksen 65 perustelukappaleessa. Vahingossa oli kyse ”lisäarvon menetyksestä”, joka vastasi tulojen menetystä, jota korjattiin SAS:n voittomarginaalilla ja josta vähennettiin vältetyt kustannukset. Menetettyinä tuloina pidettiin ilman pandemiaa odotettavissa olleiden tulojen, jotka laskettiin maaliskuun 2019 ja helmikuun 2020 välisenä aikana, välittömästi ennen pandemian puhkeamista, saatujen tulojen perusteella, ja kriisiaikana maaliskuun 2020 ja helmikuun 2021 välisellä ajanjaksolla saatujen tulojen erotusta. Vältetyt kustannukset olivat kustannuksia, joita SAS:lle olisi aiheutunut, ellei pandemia olisi vaikuttanut sen toimintaan (esimerkiksi polttoainekulut ja lentokenttäverot). Kuvattua yleistä laskentamenetelmää oli tarkoitus täydentää ”yksityiskohtaisella menetelmällä”, jonka Ruotsin viranomaiset sitoutuivat toimittamaan komissiolle ennakkohyväksyntää varten viimeistään 31.12.2020. Riippumaton taho arvioisi SAS:lle aiheutuneen vahingon täsmällisen määrän vasta myöhemmin. Tältä osin Ruotsin viranomaiset sitoutuivat toimittamaan komissiolle viimeistään 30.6.2021 mainitun vahingon jälkikäteisarvion ja ilmoituksen taatun tuen määrästä. Lisäksi ne sitoutuivat perimään takaisin vahingon jälkikäteisarvioinnissa mahdollisesti todettavan liiallisen tuen (ks. riidanalaisen päätöksen 38 perustelukappale). Lisäksi komissio arvioi SAS:lle aiheutuneen vahingon alustavasti ottamalla huomioon lentoliikenteen väheneminen 50–60 prosentilla vuoden 2020 maaliskuun ja vuoden 2021 helmikuun välisen ajanjakson aikana verrattuna vuoden 2019 maaliskuun ja vuoden 2020 helmikuun väliseen ajanjaksoon (ks. riidanalaisen päätöksen 66 perustelukappale). Mainitun vahingon arvioitiin olevan määrältään 5–15 miljardia Ruotsin kruunua, ja komissio arvioi määrän olevan joka tapauksessa suurempi kuin tuen kokonaismäärä (ks. riidanalaisen päätöksen 68 perustelukappale).

33. Valituksenalaisen tuomion 46 kohdassa, jota valittaja ei vastusta, kuvatuilla olosuhteilla, erityisesti poikkeuksellisen tapahtuman eli covid-19-pandemian nopealla kehittymisellä sekä sillä, että kriisi oli äkillinen ja yleinen ja vaati nopeita toimenpiteitä eniten kärsineiden alojen, erityisesti ilmailualan, tukemiseksi, voidaan mielestäni hyvin perustella komission omaksuma vaiheittainen lähestymistapa, jossa vahvistettiin SAS:lle aiheutuneen vahingon arvioinnin perustavanlaatuiset

[19] Tuomio 9.6.2011, Comitato ”Venezia vuole vivere” ym. v. komissio (C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P, EU:C:2011:368, 175 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[20] Ks. vastaavasti tuomio 23.2.2006, Atzeni ym. (C-346/03 ja C-529/03, EU:C:2006:130, 79 kohta).

arviointiperusteet ja arvioitiin sen määrä alustavasti niin, että konkreettisen ylikorvauksen riski voitiin sulkea pois a priori, sekä lykättiin vahingon täsmällinen määrittäminen myöhempään ajankohtaan.

34. Tässä asiayhteydessä pelkästään siitä, että komissio suostui jättämään vahingon määrällisessä arvioinnissa sovellettavien laskentamenetelmien määrittämisen Ruotsin viranomaisten tehtäväksi, ei mielestäni kaikkien esillä olevan asian olosuhteiden ja alustavasti arvioidun korvattavan vahingon ja tuen enimmäismäärän välisen eron valossa voida päätellä, että tämä toimimielin olisi laiminlyönyt velvollisuutensa arvioida riidanalaisen toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille, kuten Ryanair esittää. Tältä osin, kuten komissio ja Ranskan hallitus perustellusti huomauttavat, yksityiskohtaiselle laskentamenetelmälle, jonka Ruotsin viranomaiset sitoutuivat toimittamaan komissiolle, oli saatava etukäteishyväksyntä komissiolta, jolla oli näin ollen mahdollisuus tarkistaa, että tämä menetelmä oli yhteensopiva riidanalaisen päätöksen sisältämän ”yleisen menetelmän” kanssa ja muuttaa tarvittaessa sen osia ja valvoa sen konkreettista toteuttamista sekä arvioida uudelleen ylikorvauksen riskiä. Toisin kuin Ryanair väittää, valituksenalaisen tuomion 46 kohtaan sisältyvän toteamuksen, jonka mukaan komissio esitti riidanalaisessa päätöksessä riittävän täsmällisesti laskentamenetelmän, jolla SAS:lle aiheutunut vahinko arvioitiin, ja mainitun päätöksen 35 perustelukappaleen, jossa komissio toteaa Ruotsin sitoumuksen esittää sille 31.12.2020 mennessä mainitun vahingon määrittämisessä käytetyn menetelmän, välillä ei siten mielestäni ole mitään ristiriitaa. Lisäksi, kun otetaan huomioon yhtäältä tämä sitoumus ja toisaalta komission tekemä vahingon alustava arviointi, josta ilmeni, että viimeksi mainitun määrä olisi joka tapauksessa suurempi kuin Ruotsin viranomaisten SAS:lle myöntämän takauksen enimmäismäärä, Ryanairin väite, jonka mukaan riidanalaisella päätöksellä SAS:lle annettiin käytännössä avoin sekki 30.6.2021 saakka, jolloin vahinkoa arvioitiin ensimmäisen kerran jälkikäteen, on perusteeton.

35. Edellä esitetyn perusteella katson, että toisen valitusperusteen kolmas väite on hylättävä perusteettomana.

36. Vastaavasti myös saman valitusperusteen neljäs väite, jossa Ryanair moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se käänsi todistustaakan, on mielestäni jätettävä tutkimatta. Tämän seikan osalta muistutan yhtäältä unionin yleisen tuomioistuimen katsoneen valituksenalaisessa tuomiossa, että komission käyttämä laskentamenetelmä yhdessä Ruotsin sitoumusten kanssa ja ottaen huomioon SAS:lle pandemian vuoksi aiheutuneiden tappioiden alustavan määrittelyn mahdollisti mahdollisimman täsmällisen arvion vahingosta, joka riidanalaisella toimenpiteellä oli määrä korvata, kun otetaan huomioon olosuhteet, joiden vallitessa kyseinen toimenpide ilmoitettiin ja hyväksyttiin. Toisaalta unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi mainitun tuomion 47–49 kohdassa Ryanairin argumentit, joilla pyrittiin kiistämään tämän menetelmän soveltuvuus tosiasiallisen ylikorvauksen poissulkemiseen, riittämättömästi toteennäytettyinä tai toimimattomina. Näissä olosuhteissa valittaja vastustaa tällä väitteellään tosiasiassa valituksenalaisessa tuomiossa tehtyä arviota, jotka koskivat sen esittämien argumenttien ja todisteiden, joilla se pyrki kyseenalaistamaan unionin yleisen tuomioistuimen päätelmän riidanlaisen päätöksen sisältämien seikkojen soveltuvuudesta ylikorvauksen riskin poissulkemiseen ja yleisemmin komission tekemän, riidanalaisen toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille koskevan arvion pätevyyden, merkitystä ja riittävyyttä. Vaikka Ryanair vetoaa siihen, että todisteet on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, se ei kuitenkaan osoita, mitkä todisteet unionin yleinen tuomioistuin sen mukaan otti huomioon vääristyneellä tavalla, eikä sitä, millä tavoin niitä oli vääristelty, vaan viittaa lähinnä vain samoihin argumentteihin, jotka se esitti unionin yleisessä tuomioistuimessa nostamansa kanteen 55–60 kohdassa. Viimeksi mainituissa, lukuun ottamatta 58 kohtaa, joka sisältää vain luettelon seikoista, joita komissio ei sen mukaan

yksilöinyt tai perustellut riittävän täsmällisesti riidanalaisessa päätöksessä, ainoastaan viitataan SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohtaa koskevaan oikeuskäytäntöön tai komission kyseisen määräyksen soveltamiskäytäntöön. Neljäs väite ei näin ollen täytä SEUT 256 artiklassa, Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisessä kohdassa ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 168 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettuja tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, sellaisina kuin niitä on tulkittu oikeuskäytännössä. [21]

37. Lopuksi valitusperusteen viidennestä väitteestä, jossa Ryanair vetoaa valituksenalaisen tuomion 49 kohdassa tehtyyn oikeudelliseen virheeseen, todettakoon, että myös tämä kohta on luettava sen valituksenalaisen tuomion 45 ja 46 kohtaan sisältyvän toteamuksen valossa, jonka mukaan kaikki Ruotsin viranomaisten sitoumukset ja covid-19-pandemiaan liittyvät erityiset olosuhteet huomioon ottaen komission esittämä SAS:lle aiheutuneen vahingon laskentamenetelmä täytti oikeuskäytännön mukaiset täsmällisyyden vaatimukset ja takasi riittävässä määrin, ettei korvausta maksettu liikaa. Myös tämä väite on näin ollen hylättävä perusteettomana.

4. Kuudes väite

38. Toisen valitusperusteen kuudennessa, valituksenalaisen tuomion 51 kohtaa koskevassa väitteessä valittaja katsoo unionin yleisen tuomioistuimen tehneen oikeudellisen virheen hylätessään pelkästään saman tuomion 25 kohtaan viitaten sen toisen kanneperusteensa yhteydessä esittämän argumentin, jonka mukaan komission olisi pitänyt ottaa riidanalaisessa päätöksessä huomioon muille lentoyhtiöille aiheutunut vahinko Ruotsissa. Valittaja katsoo, että käsiteltävän asian kaltaisessa tilanteessa periaate, jonka mukaan tuen on oltava oikeassa suhteessa vahinkoon, edellyttää, ettei viimeksi mainittua arvioida vain tuensaajan vaan myös sen kilpailijoiden tasolla, ja että käsiteltävässä asiassa olisi näin ollen ollut tarpeen arvioida riidanalaisen toimenpiteen vaikutusta muihin lentoyhtiöihin. Joka tapauksessa Ryanair esittää, ettei unionin yleinen tuomioistuin voi todeta, kuten se teki valituksenalaisen tuomion 82 ja 84 kohdassa, että riidanalainen toimenpide voidaan oikeuttaa SAS:lle aiheutuneella suuremmalla vahingolla sen kilpalutilanne huomioon ottaen, ja kieltäytyä ottamasta tätä tilannetta huomioon arvioidessaan tuen oikeasuhteisuutta vahinkoon nähden.

39. On todettava, että unionin yleinen tuomioistuin vastaa valituksenalaisen tuomion 51 kohdassa Ryanairin toisen kanneperusteensa toisessa osassa esittämään varsin perusteltuun argumenttiin. Tällä argumentilla, joka esitetään vain muutamalla rivillä unionin yleiseen tuomioistuimeen jätetyn kannekirjelmän yhdessä ainoassa kohdassa, ja todettuaan, ettei riidanalainen päätös sisältänyt minkäänlaista muille Ruotsissa toimiville lentoyhtiöille aiheutunutta vahinkoa koskevaa arviota, Ryanair ainoastaan viittaa ensimmäisen kanneperusteensa yhteydessä esittämäänsä SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan tulkintaan, jonka mukaan SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu poikkeuksellinen tapahtuma vaikuttaa jo määritelmällisesti kaikkiin tietyn alan toimijoihin, ei vain yhteen niistä, ja johtaa tästä tulkinnasta päätelmän, jonka mukaan komissio olisi ollut velvollinen selittämään syyt, joiden vuoksi covid-19-pandemiaan liittyneet rajoitukset olisivat aiheuttaneet vahinkoa vain SAS:lle. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että mainittuun argumenttiin vastaamiseksi riitti viittaus perusteluun, jolla se hylkäsi valituksenalaisen tuomion 25 kohdassa mielestäni perustellusti SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan tulkinnan, johon Ryanair tukeutui ensimmäisen kanneperusteensa yhteydessä.

[21] Ks. tuomio 28.4.2022, Changmao Biochemical Engineering v. komissio (C-666/19 P, EU:C:2022:323, 73 ja 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40. Näin ollen valittaja ei voi myöskään moittia unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se olisi tehnyt valituksenalaisen tuomion 51 kohdassa oikeudellisen virheen kieltäytyessään ottamasta riidanlaisen toimenpiteen oikeasuhteisuutta arvioidessaan huomioon ”tuen vaikutusta muihin lentoyhtiöihin” ja SAS:n ”kilpailutilannetta”. Yhtäältä tämän ratkaisuehdotuksen 39 kohdasta käy näet ilmi, että valittaja ei argumentissaan, joka hylätään mainitussa 51 kohdassa, vedonnut siihen, että nämä seikat olisi otettava huomioon. Toisaalta, kuten komissio perustellusti korostaa, tämä seikka liittyy unionin yleisen tuomioistuimen tarkasteluun, joka koskee kyseessä olevan toimenpiteen oikeasuhteisuutta korvattavaan vahinkoon nähden – jossa pyritään yksinomaan arvioimaan ylikorvauksen riskin olemassaoloa – eikä sen sijaan toisenlaiseen tarkasteluun, joka koskee kyseisen toimenpiteen tarpeellisuutta, asianmukaisuutta ja oikeasuhteisuutta tavoiteltuun päämäärään nähden. Korostan kuitenkin, että valituksenalaisen tuomion perustelujen eri osaa koskevassa toisen valitusperusteen kahdeksannessa väitteessä Ryanair esittää osittain samanlaisen argumentaation, jota tarkastellaan mainitun valitusperusteen väitteen tarkastelun yhteydessä.

41. Edellä esitettyjen huomautusten perusteella katson, että myös toisen valitusperusteen kuudes väite on hylättävä perusteettomana.

5. Seitsemäs väite

42. Toisen valitusperusteen seitsemännessä, valituksenalaisen tuomion 60 ja 61 kohtaa koskevassa väitteessä valittaja moittii unionin yleistä tuomioistuinta lähinnä siitä, että se piti Ruotsin viranomaisten sitoumusta periä tuki jälkikäteen takaisin riittävänä tilanteessa, jossa riidanalainen toimenpide, joka mahdollisesti kumuloituisi muiden tukien kanssa, ulkomaisten viranomaisten myöntämät tuet mukaan lukien, olisi suurempi kuin SAS:lle tosiasiallisesti aiheutunut vahinko. Ryanair katsoo, että arvioidessaan ylikorvauksen riskiä komission olisi otettava huomioon kaikki seikat, jotka sillä on käytettävissään SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaista päätöstä tehdessään. Nyt käsiteltävässä asiassa komission olisi pitänyt ottaa huomioon erityisesti Norjan kuningaskunnan jo käyttöön ottama tukijärjestelmä,[22] jonka osalta SAS täytti tukikelpoisuuden edellytykset.

43. Siltä osin kuin unionin yleistä tuomioistuinta moititaan siitä, ettei se todennut, ettei komissio arvioinut riidanalaisen toimenpiteen mahdollista kumuloitumista mainitun järjestelmän kanssa, esillä oleva väite on ilmeisen perusteeton. Toisin kuin valittaja esittää, valituksenalaisen tuomion 60 ja 61 kohdasta käy näet ilmi, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi komission ottaneen mainitun järjestelmän huomioon sekä arvioidessaan a priori konkreettista ylikorvauksen riskiä että varmistuessaan siitä, että käytetyt mekanismit olivat omiaan takaamaan, että riidanalaisen toimenpiteen mahdollisesta kumuloitumisesta muiden toimien kanssa, Norjan tukijärjestelmä mukaan lukien, johtuva ylikorvaus voitiin sulkea pois jälkikäteen. Muilta osin on mielestäni todettava, ettei väite täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Valittaja näet vain toistaa ensimmäisessä oikeusasteessa esittämiään väitteitä selittämättä, minkä vuoksi valituksenalaisen tuomion 61 kohdassa olevassa päätelmässä olisi oikeudellinen virhe tai ilmeinen arviointivirhe ja täsmentämättä, millä tavoin komission olisi pitänyt ottaa Norjan tukijärjestelmä huomioon. Mikäli katsotaan, että Ryanairin väitteet voidaan kaikesta huolimatta ottaa tutkittaviksi ja ne on ymmärrettävä siten, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi sen mukaan pitänyt katsoa, että riidanalainen toimenpide todettiin virheellisesti sisämarkkinoille soveltuvaksi huolimatta ylikorvauksen riskistä, joka johtui siitä, että SAS olisi saattanut hyötyä Norjan tukijärjestelmästä, olen komission kanssa yhtä mieltä siitä, että tällainen argumentti on hylättävä ja että unionin

[22] EFTAn valvontaviranomaisen ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan b alakohdan, joka vastaa SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohtaa, nojalla 30.3.2020 hyväksymä järjestelmä (jäljempänä Norjan tukijärjestelmä).

yleinen tuomioistuin oli oikeassa katsoessaan, että tällaisissa olosuhteissa – joissa oli epävarmaa, voisiko SAS tulevaisuudessa hyötyä Norjan tukijärjestelmästä – Ruotsin viranomaisten antama sitoumus periä jälkikäteen takaisin riidanlaisen toimenpiteen ja muiden toimien kumuloitumisen vuoksi mahdollisesti liikaa maksettu tuki, oli asianmukainen ja riittävä.

44. Edellä esitetyn perusteella myös toisen valitusperusteen seitsemäs väite on mielestäni hylättävä osin perusteettomana ja osin siksi, että tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät täyty.

6. Kahdeksas väite

45. Toisen valitusperusteen kahdeksas väite koskee valituksenalaisen tuomion 62–64 kohtaa. Näissä kohdissa unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Ryanairin toisen kanneperusteensa toisen osan yhteydessä esittämän argumentin, jonka mukaan arvioidessaan riidanalaisen toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille komission olisi pitänyt ottaa vahingon ja SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla suoritettavan korvauksen välisen vertailun osatekijänä huomioon kilpailuetu, jonka SAS sai mainitun toimenpiteen syrjivän luonteen vuoksi. Erityisesti valituksenalaisen tuomion 63 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin korostaa analogisesti 21.12.2016 annettuun tuomioon komissio v. Aer Lingus ja Ryanair Designated Activity[23] (jäljempänä tuomio Aer Lingus) viitaten, että ”arvioitaessa tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille siihen etuun, jonka tuensaaja saa tästä tuesta, ei sisälly tuensaajan kyseistä etua hyödyntämällä mahdollisesti hankkima taloudellinen hyöty”.

46. Unionin tuomioistuimessa valittaja esittää, että edellä kuvatun kilpailuedun huomioon ottaminen on ”olennaista” sen selvittämiseksi, ”ylittääkö tuki sen, mikä on tarpeen ilmoitetun päämäärän saavuttamiseksi”. Se kiistää myös tuomion Aer Lingus merkityksellisyyden, sillä tämä tuomio koskee sisämarkkinoille soveltumattomaksi todetun tuen määrän määrittämistä sen takaisinperintää varten eikä tuen takaaman edun ja SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetusta poikkeuksellisesta tapahtumasta suoraan aiheutuneenvahingon vertailua.

47. Alustavasti korostan, että osa Ryanairin tässä käsiteltävän valitusperusteen väitteen yhteydessä esittämästä argumentaatiosta koskee oikeuskysymystä, joka on mielestäni eri kuin se, jonka se esitti vastaavassa unionin yleisessä tuomioistuimessa esitetyssä väitteessä. Ensimmäisessä oikeusasteessa nostamassaan kanteessa valittaja näet vetosi vain siihen, että SAS:n asemasta ainoana lentoyhtiönä, joka hyötyi SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla myönnetystä tuesta, johtuvan kilpailuedun huomiotta jättäminen esti vahingon ja korvauksen asianmukaisen vertailun,[24] kun taas valituksessaan se liittää ensimmäistä kertaa yhteen tämän laiminlyönnin ja arvion, joka koskee riidanalaisen toimenpiteen oikeasuhteisuutta sen tavoitteeseen nähden. Mikäli oletetaan, että Ryanair tarkoitti tällä argumentillaan viitata siihen, ettei riidanalaisessa päätöksessä arvioida riidanalaisen toimenpiteen vaikutusta kilpailuun, tällaista väitettä ei kuitenkaan voitaisi ottaa tutkittavaksi, yhtäältä koska se on uusi peruste, johon ei voida vedota muutoksenhaussa, ja toisaalta joka tapauksessa sen vuoksi, että unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 168 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetut selkeyden ja täsmällisyyden edellytykset eivät täyty.

[23] C-164/15 P ja C-165/15 P, EU:C:2016:990, 92 kohta.

[24] Puhuessaan toisen kanneperusteen toisessa osassa ”tuen oikeasuhteisuudesta” Ryanair viittaa korvauksen ja kärsittyjen tappioiden välttämättömään vastaavuuteen ja viimeksi mainittujen ja SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun poikkeuksellisen tapahtuman syy-yhteyteen.

48. Näin ollen vastaan esillä olevaan väitteeseen siltä osin kuin siinä moititaan unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei se pitänyt tarpeellisena ottaa edellä kuvattua kilpailuetua huomioon määrittäessään riidanalaisesta toimenpiteestä saatua etua ja arvioidessaan ylikorvauksen riskin olemassaoloa, Tältä osin valittaja toteaa perustellusti, että tällaista arviota tehtäessä komission on otettava huomioon kaikki ne seikat, jotka saattavat vaikuttaa poikkeuksellisen tapahtuman, aiheutuneiden tappioiden ja myönnetyn tuen suoraan syy-yhteyteen, kuten erityisesti summat, jotka tuensaajana oleva yritys on saanut tällaisesta tapahtumasta aiheutuneesta vahingosta maksettavana korvauksena tai yritysten hyväksi kyseisen tapahtuman vuoksi toteutettujen muiden julkisten tukitoimenpiteiden vuoksi. Nämä tekijät näet pienentävät tällaiselle yritykselle tosiasiallisesti aiheutunutta vahinkoa. Tämä ei kuitenkaan viittaa siihen, että komission olisi tällaiselle yritykselle myönnetyn edun arvoa arvioidessaan otettava huomioon – olettaen, että se voitaisiin määrittää vaivattomasti ja täsmällisesti – yhtäältä tuen myöntämiseen liittyvien toissijaisten etujen arvo ja toisaalta ne mahdolliset taloudelliset edut, joita tällainen yritys saattaa tukea hyödyntämällä saada. Ensiksi mainitun arvoa ei näet voi määrittää itsenäisesti, ja jälkimmäisen osalta unionin tuomioistuin on täsmentänyt tuomion Aer Lingus 92 kohdassa, johon unionin yleinen tuomioistuin viittaa analogisesti valituksenalaisen tuomion 63 kohdassa, että kyseisen jäsenvaltion velvollisuus poistaa sisämarkkinoille soveltumaton tuki perimällä se takaisin ja palauttaa siten ennen tuen myöntämistä vallinnut tilanne ”merkitsee tuensaajan tuesta saaman edun palauttamista eikä tämän kyseistä etua hyödyntämällä mahdollisesti hankkiman taloudellisen hyödyn palauttamista”. Toisin kuin Ryanair esittää, tämä viittaus on merkityksellinen ainakin siltä osin kuin Ryanair yksilöi kanteessaan sen erityisen kilpailuedun, jonka SAS sen mukaan sai voidessaan kasvattaa markkinaosuuttaan pandemiaan liittyvien rajoitusten poistumisen jälkeen.[25] Näin ollen, jos jätetään pois edellä tässä kohdassa mainitut toissijaiset ja välilliset edut, ”kilpailuetu”, johon valittaja viittaa, on nähdäkseni vain SAS:lle riidanalaisella toimenpiteellä annettu taloudellinen ja valkoiva etu, joka vääristää kilpailua asettaessaan sen muita lentoyhtiöitä edullisempaan asemaan. Kuten komission tiedonannosta [SEUT 107] ja [SEUT 108] artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina,[26] johon viitataan sekä riidanalaisessa päätöksessä (ks. 17 ja 18 perustelukappale) että valituksenalaisessa tuomiossa (ks. 54 kohta), käy ilmi, takauksen kohdalla etu lasketaan periaatteessa takauksen markkinahinnan ja siitä tosiasiallisesti maksetun hinnan erotuksena.[27] Juuri tällaista laskentamenetelmää komissio sovelsi riidanalaisen päätöksen 68 perustelukappaleessa määritelläkseen riidanalaisella toimenpiteellä myönnetyn tuen määrän ja voidakseen sulkea pois ylikorvauksen olemassaolon, hylkäämättä kuitenkaan oletusta siitä, että markkinaolosuhteet ja SAS:n vaikeudet saada lainoja luottolaitoksista huomioon ottaen tämän määrän olisi katsottava vastaavan valtiontakauksella saadun lainan määrää. Näissä olosuhteissa se, että unionin yleinen tuomioistuin päätteli valituksenalaisen tuomion 64 kohdassa, että komissio oli ottanut SAS:n kyseisestä toimenpiteestä saaman edun huomioon asianmukaisesti eikä sitä voitu moittia siitä, ettei se määrittänyt sitä, syntyikö tästä edusta mahdollisesti taloudellista hyötyä, ei ollut oikeudellinen virhe, johon Ryanair vetoaa toisen valitusperusteensa kahdeksannessa väitteessä. Myös tämä väite on näin ollen hylättävä perusteettomana.

7. Päätelmä toisesta valitusperusteesta

49. Koska olen edellä hylännyt kaikki valittajan toisen valitusperusteensa tueksi esittämät väitteet, katson, että tämä valitusperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

[25] Ks. julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus asiassa, jonka päätteeksi annettiin tuomio Aer Lingus (C-164/15 P ja C-165/15 P, EU:C:2016:515, 62 kohta).

[26] EUVL 2008, C 155, s. 10; jäljempänä vuoden 2008 tiedonanto.

[27] Ks. vuoden 2008 tiedonannon 4.2 kohta.

C Kolmas valitusperuste

50. Kolmannessa, valituksenalaisen tuomion 70–89 kohtaa koskevassa valitusperusteessaan Ryanair vetoaa siihen, että unionin yleinen tuomioistuin teki useita oikeudellisia virheitä ja otti tosiseikat huomioon ilmeisen vääristyneellä tavalla hylätessään kolmannen kanneperusteen ensimmäisen osan ja päätellessään valituksenalaisen tuomion 89 kohdassa, että vaikka riidanalaisesta toimenpiteestä saatava etu varattiin SAS:lle, se oli oikeutettu eikä loukannut syrjintäkiellon periaatetta.

51. Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi ensinnäkin valittajan väitteen, jonka mukaan kyseisen toimenpiteen tarkoituksena on paitsi korvata osittain SAS:lle covid-19-pandemiasta johtuva vahinko, turvata Ruotsin liikenneyhteydet, ”Skandinavian sisäiset yhteydet” tai Ruotsin talous (74 ja 75 kohta) tai säilyttää markkinarakenne (76 kohta). Toiseksi se hylkäsi valittajan riidanalaisella toimenpiteellä myönnetyn tuen syrjivyyttä koskevan argumentin (77 ja 78 kohta). Kolmanneksi se katsoi, että erilainen kohtelu SAS:n hyväksi soveltui covid-19-pandemian vuoksi asetetuista rajoituksista aiheutuvien vahinkojen korvaamiseen eikä sillä ylitetty sitä, mikä oli tarpeen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi (80–88 kohta).

52. Kolmannen valitusperusteensa yhteydessä valittaja esittää kolme eri väitettä, joista kukin koskee yhtä unionin yleisen tuomioistuimen perustelujen kohtaa. Voidakseni seurata valituksenalaisen tuomion perustelujen loogista järjestystä aloitan tarkasteluni toisesta, riidanlaisen toimen kohteen määrittelyä koskevasta väitteestä.

1. Toinen väite

53. Ryanair toteaa ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen ja otti tosiseikat huomioon ilmeisen vääristyneellä tavalla hylätessään valituksenalaisen tuomion 74 ja 75 kohdassa sen ensimmäisessä oikeusasteessa esittämän väitteen, jonka mukaan riidanlaisen toimenpiteen tavoite oli turvata Ruotsin liikenneyhteydet, ”Skandinavian sisäiset yhteydet” tai Ruotsin talous. Mainittu tuomioistuin tulkitsi riidanalaista päätöstä äärimmäisen kaavamaisesti mikä lisäksi on ristiriidassa saman tuomion 82 kohdan kanssa.

54. Nämä argumentit ovat mielestäni perusteettomia. Riidanalaisen toimenpiteen tavoite näet ilmoitetaan nimenomaisesti riidanalaisen päätöksen 2.1 kohdassa, jonka otsikko on nimenomaan ”Toimen tavoite”, olevassa yhdeksännessä perustelukappaleessa, ja se on, kuten valituksenalaisen tuomion 75 kohdassa asianmukaisesti todetaan, pyrkimys korvata ”osittain vahinko, joka SAS:lle on aiheutunut sen lentojen peruuttamisesta tai lentoaikataulujen muutoksista covid-19-pandemian yhteydessä käyttöön otettujen matkustamisrajoitusten seurauksena”. Riidanalaisen päätöksen 25 ja 26 perustelukappaleessa, joihin valittaja tukeutuu ja joissa esitetään SAS:n markkina-asemaa koskevien tietojen ohella myös tietoja sen panoksesta Ruotsin liikenneyhteyksiin, ”Skandinavian sisäisiin yhteyksiin”, työmarkkinoille ja yleisemmin Ruotsin taloudelle, pyritään, kuten lisäksi niiden sijoittamisesta mainitun päätöksen 2.5 kohtaan, jonka otsikko on ”Tuensaaja”, käy ilmi, yksinomaan kuvaamaan tuensaajayritystä. Toisin kuin Ryanair väittää, niissä ei määritellä suoraan eikä epäsuorasti sen tavoitetta, joka on, kuten edellä on esitetty, tuen soveltuvuuden oikeuttavan oikeudellisen perustan mukaisesti covid-19-pandemian muodostamasta poikkeuksellisesta tapahtumasta aiheutuneen vahingon korvaaminen. Unionin yleinen tuomioistuin ei siten tehnyt tulkintavirhettä, josta valittaja sitä moittii. Myöskään valituksenalaisen tuomion 74 ja 75 kohdan ja sen 82 kohdan välillä ei ole valittajan väittämää ristiriitaa. Sen lisäksi, että kyseisessä kohdassa SAS:n osuutta Skandinavian ja Ruotsin sisäisessä liikenteessä koskevat tiedot otetaan huomioon pelkästään tälle yritykselle aiheutuneen vahingon

eikä suinkaan Ruotsin viranomaisten tavoitteleman päämäärän osoituksena, tämä kohta liittyy unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 80–87 kohdassa tekemään erilaiseen arvioon, joka koskee riidanalaisen toimenpiteen toteuttamistavan oikeasuhteisuutta sillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

55. Toiseksi Ryanair katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisen tuomion 76 kohdassa sovellettavaa oikeutta koskevan tulkintavirheen hylätessään sen argumentin, jonka mukaan riidanalaisen toimenpiteen tavoitteena oli välttämättä markkinarakenteen säilyttäminen. Tässä kohdassa unionin yleinen tuomioistuin täsmentää, että ”vaikka kilpailun kannalta voi olla parempi auttaa kaikkia talouden toimijoita, jottei niiden määrä vähene”, ”jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta korvata kaikkia vahinkoja, jotka ovat aiheutuneet SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetusta poikkeuksellisesta tapahtumasta, ja näin ollen myöntää tukea kaikille niille, jotka ovat kärsineet näitä vahinkoja”. Tältä osin korostan, että valittaja ainoastaan toteaa, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi valituksenalaisen tuomion 76 kohdassa esitetty toteamus huomioon ottaen pitänyt päätellä, että markkinarakenteen säilyttäminen kuului (tai sen olisi pitänyt kuulua) riidanalaisen toimenpiteen tavoitteisiin, ottamatta huomioon syitä, joiden nojalla mainittu tuomioistuin hylkäsi tämän päätelmän ja jotka ovat olennaisilta osiltaan samat kuin ne, joiden nojalla se hylkäsi ensimmäisen kanneperusteen ja jotka koskevat sen jäsenvaltioille myöntämää harkintavaltaa niiden toteuttaessa SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä. Tämän aiheen osalta viittaan näin ollen vain unionin yleisessä tuomioistuimessa esitettyä ensimmäistä kanneperustetta vastaavan ensimmäisen valitusperusteen käsittelyyn.

56. Ryanairin kolmannesta argumentista todettakoon, että se koskee pikemminkin kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltävää periaatetta ja sitä tarkastellaan kolmannen valitusperusteen ensimmäisen väitteen käsittelyn yhteydessä.

57. Kolmannen valitusperusteen toinen väite on edellä esitetyistä syistä mielestäni hylättävä perusteettomana.

2. Ensimmäinen väite

58. Kolmannen valitusperusteensa ensimmäisessä väitteessä, joka koskee valituksenalaisen tuomion 77–80 kohtaa, valittaja moittii unionin yleistä tuomioistuinta lähinnä siitä, ettei se soveltanut asianmukaisesti SEUT 18 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistettua kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa. Ryanair vetoaa siihen, että huolimatta siitä, että covid-19-pandemian seuraukset vaikuttivat kaikkiin Ruotsissa toimiviin lentoyhtiöihin, vain SAS hyötyi SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesta yksittäisestä tuesta. Koska riidanalaisessa päätöksessä ilmaistaan selkeästi, että tällaisia tukia voitiin myöntää vain lentoyhtiöille, joilla oli Ruotsin myöntämä toimilupa, ja koska unionin tuomioistun on todennut 18.3.2014 annetussa tuomiossa International Jet Management[28] tällaisen arviointiperusteen vastaavan kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, valittaja vetoaa siihen, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, ettei riidanalainen päätös ollut ristiriidassa SEUT 18 artiklan kanssa.

59. Riidanalaisen tuomion 77 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin katsoi ennen kaikkea, että ”– – yksittäinen tuki voi määritelmänsä mukaisesti hyödyttää vain yhtä yritystä eikä mitään muita yrityksiä, mukaan lukien ne, jotka ovat tämän tuen saajan tilanteeseen rinnastettavassa tilanteessa”

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

ja se johtaa siten ”sen luonteen vuoksi” ”erilaiseen kohteluun tai jopa syrjintään, joka liittyy kuitenkin siihen, että mainittu toimenpide on yksittäinen”. Näin ollen kantajan väitteen voidaan katsoa kyseenalaistavan järjestelmällisesti minkä hyvänsä yksittäisen tuen soveltuvuuden sisämarkkinoille vain sen vuoksi, että se on luonteeltaan poissulkeva ja siten syrjivä, vaikka jäsenvaltioilla on unionin oikeuden nojalla oikeus myöntää tällaisia tukia, kunhan SEUT 107 artiklassa tarkoitetut edellytykset täyttyvät. Valituksenalaisen tuomion 80 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin täsmensi, että mikäli oletetaan, että riidanalaisella toimenpiteellä käyttöön otettu erilainen kohtelu voidaan rinnastaa syrjintään siltä osin kuin se hyödyttää ainoastaan SAS:ää, on tarkastettava, onko se oikeutettavissa hyväksyttävällä tavoitteella ja onko se tarpeellinen, asianmukainen ja oikeasuhteinen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi. Siltä osin kuin Ryanair vetosi SEUT 18 artiklan ensimmäiseen kohtaan, unionin yleinen tuomioistuin korosti, että kyseisen määräyksen mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä perussopimusten soveltamisalalla, ”sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten erityismääräysten soveltamista”, ja totesi, että näin ollen oli tarkastettava, oliko tämä erilainen kohtelu sallittua SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan, joka on riidanalaisen päätöksen oikeusperusta, nojalla. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan tällainen tarkastelu osoitti ”yhtäältä, että [riidanlaisen] toimenpiteen tavoite on viimeksi mainitussa määräyksessä asetettujen vaatimusten mukainen ja toisaalta, että kyseessä olevan toimenpiteen myöntämistä koskevat yksityiskohdat eli käsiteltävässä asiassa se, että toimenpide hyödyttää vain SAS:ää, ovat omiaan mahdollistamaan tämän tavoitteen saavuttamisen eikä niillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen sen saavuttamiseksi”.

60. Ryanair vetoaa ensinnäkin siihen, että toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin toteaa valituksenalaisen tuomion 80 kohdassa, SEUT 107 artikla ei ole SEUT 18 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettu ”erityismääräys”, koska siinä ei määrätä syrjintäkieltoa koskevista erityissäännöistä.

61. Tältä osin muistutan, että yleisellä syrjintäkiellon periaatteella kielletään kohtelemasta toisiinsa rinnastettavia tilanteita eri tavalla ja toisaalta kohtelemasta erilaisia tilanteita samalla tavalla, ellei tällainen kohtelu ole objektiivisesti perusteltua. [29]

62. SEUT 18 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan ”kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä perussopimusten soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten erityismääräysten soveltamista”. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tätä määräystä on tarkoitus soveltaa itsenäisesti ainoastaan sellaisiin unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluviin tapauksiin, joita varten EUT-sopimuksessa ei ole erityisiä syrjinnän kieltäviä määräyksiä. [30] Tällaisia määräyksiä ovat unionin tuomioistuimen mukaan erityisesti mainitun sopimuksen määräykset, jotka liittyvät SEUT 20 artiklan 2 kohdan a alakohdassa ja SEUT 21 artiklassa tarkoitettuun vapauteen oleskella ja liikkua jäsenvaltioiden alueella, [31] tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen (SEUT 30 artikla, SEUT 34 artikla ja SEUT 110 artikla), [32] työntekijöiden vapaaseen

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

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

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

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

liikkuvuuteen (SEUT 45 artikla),[33] sijoittautumisvapauteen (SEUT 49 artikla),[34] palvelujen vapaaseen tarjoamiseen (SEUT 56-SEUT 62 artikla)[35] ja pääomien vapaaseen liikkuvuuteen (SEUT 63 artikla ja SEUT 65 artikla).[36]

63. 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.[37] Onko SEUT 107 artikla tällainen erityismääräys?

64. Vaikka mainitun artiklan 1 kohdassa tarkoitetun tukikiellon tarkoituksena on taata se, ettei kilpailu sisämarkkinoilla vääristy jäsenvaltioiden, joilla on taipumus suosia kotimaisia yrityksiä, toimien vuoksi, on tunnustettava, että 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. Vaikka SEUT 18 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistetun syrjintäkiellon periaatteen 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 periaatteen soveltamisen kannalta merkityksellisiä SEUT 18 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuina perussopimusten ”erityismääräyksinä”.

65. Toisaalta, kuten olen jo eri yhteydessä huomauttanut, unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään jo aikaa sitten todennut tuen käsitteeseen sisältyvän valikoivuuden ja syrjinnän käsitteiden välisen läheisen yhteyden.[38] Edun valikoivuutta koskevan edellytyksen arviointi edellyttää sen määrittämistä, onko tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä kyseessä oleva kansallinen toimenpide omiaan suosimaan ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa” verrattuna muihin, jotka ovat kyseisellä järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta siihen rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa ja joita siis kohdellaan eri tavalla, joka voidaan katsoa olennaisilta osin syrjiväksi.[39]

66. Jos tällaisella toimenpiteellä myönnetty tuki kuitenkin todetaan myöhemmin sisämarkkinoille soveltuvaksi SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla, sen aiheuttamaa toisiinsa verrattavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa olevien yritysten erilaista kohtelua pidetään objektiivisesti perusteltuna ja sallittuna, koska se on tarpeen sellaisten tavoitteiden saavuttamiseksi, jotka ansaitsevat unionin oikeuden nojalla suojaa. Tämä koskee sekä yksittäisiä toimenpiteitä että tukijärjestelmiä ja edellyttää, että kyseinen toimenpide paitsi täyttää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta tukien kiellosta tehtäviä poikkeuksia koskevissa oikeussäännöissä asetetut erityiset edellytykset myös soveltuu kyseisessä sopimuksessa

33 Ks. tuomio 25.11.2021, Finanzamt Österreich (Avustustyöntekijöille suoritettavat avustukset) (C-372/20, EU:C:2021:962, 78 kohta).

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

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

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

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

38 Ks. ratkaisuehdotukseni World Duty Free Group ja Espanja v. komissio (C-51/19 P ja C-64/19 P, EU:C:2021:51, 17 kohta).

39 Ks. tuomio 8.11.2022, Fiat Chrysler Finance Europe v. komissio (C-885/19 P ja C-898/19 P, EU:C:2022:859, 67 kohta).

asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen eikä ylitä sitä, mikä on tarpeen tuen tavoitteen saavuttamiseksi tai sen toiminnan kannalta.[40] Tällä tavoin on ymmärrettävä valituksenalaisen tuomion 77 kohdassa esitetty lausuma – jota Ryanair moittii kolmannen valitusperusteensa toisen väitteen yhteydessä – jonka muotoilu ei ole kaikkein onnistuneimpia. Unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisessa tuomiossa esittämän päättelyn rakenteen kannalta tämä toteamus ei kuitenkaan ole ratkaiseva, koska tämä tuomioistuin joka tapauksessa tarkastelee saman tuomion 80 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa riidanalaisen toimenpiteen oikeasuhteisuutta.

67. Edellä esitetyn perusteella Ryanairin argumentti siitä, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, että SEUT 107 artikla on SEUT 18 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettu ”erityismääräys”, on näin ollen mielestäni hylättävä.

68. Toiseksi 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, ”Skandinavian sisäisten yhteyksien” tai Ruotsin talouden turvaamistarvetta koskevat oikeuttamisperusteet eivät sen mukaan kuulu näihin poikkeuksiin. Koska tämä argumentti on olennaisilta osiltaan päällekkäinen neljännen valitusperusteen yhteydessä esitettyjen väitteiden kanssa, viittaan tämän valitusperusteen tarkasteluun.

69. Kolmanneksi 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 riidanalaisella toimenpiteellä, jota sovelletaan ainoastaan SAS:ään lentoyhtiönä, jolla on Ruotsin myöntämä toimilupa ja joka on sijoittautunut Ruotsiin, käyttöön otettua eriarvoista kohtelua perustellaan ”objektiivisilla ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomilla syillä”. Muistutan, että tuomiossa International Jet Management 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.

70. Tältä osin on syytä selventää, ettei SAS ole riidanalaisen toimenpiteen tuensaaja sen vuoksi, että sillä on Ruotsin myöntämä toimilupa, vaan yrityksenä, jolle kyseisen jäsenvaltion covid-19-pandemian aiheuttaman kriisin vuoksi asettamat rajoitukset ovat aiheuttaneet vahinkoa ja joka toimii lentoliikenteen kaltaisilla markkinoilla, joilla mainitun pandemian puhkeamisen muodostama poikkeuksellinen tapahtuma aiheutti erityisen suurta vahinkoa, johon Ruotsi päätti puuttua tukitoimin. Kuten jo aiemmin totesin, nimetessään SAS:n riidanalaisen toimenpiteen edunsaajaksi Ruotsilla oli oikeus vedota muun muassa perusteisiin, jotka koskivat SAS:n panosta – joka oli prosentuaalisesti suurempi kuin kilpailevien lentoyhtiöiden osuus – tiettyjen tämän jäsenvaltion keskeisten, sekä Ruotsin että Skandinavian sisäinen liikenneyhteyksien – vähemmän kannattavat reitit mukaan lukien – ja kansainvälisten yhteyksien säilyttämisen kaltaisten

[40] Ks. tuomio 22.3.1977, Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51, 15 kohta; jäljempänä tuomio Iannelli & Volpi).

tavoitteiden saavuttamisessa, erityisesti covid-19-pandemian kaltaisissa pitkittyneen hätätilanteen ja epävarmuuden olosuhteissa. Riidanalaisesta päätöksestä käy toki ilmi, että vain ne lentoyhtiöt, jotka täyttävät määrätyt edellytykset, joihin kuuluu Ruotsin myöntämä toimilupa ja se, että ne voidaan hyväksyä Ruotsin tukijärjestelmän piiriin, voivat päästä osallisiksi SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisista riidanalaisen toimenpiteen kaltaisista yksittäisistä tukitoimenpiteistä. Pelkästään tämä ei kuitenkaan mielestäni anna aihetta todeta valittajan tavoin, että kyseisen toimenpiteen soveltaminen yksinomaan SAS:ään loukkaisi jo itsessään SEUT 18 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistettua kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltävää periaatetta. Joka tapauksessa, vaikka katsottaisiin, että tuomio International Jet Management, johon valittaja viittaa, on merkityksellinen syrjintäkiellon yleisen periaatteen soveltamiseksi valtiontukien alalla, en pidä poissuljettuna, että yllä mainitut seikat, jotka liittyvät SAS:n panokseen Ruotsin liikenneyhteyksille ja Skandinavian sisäisille yhteyksille ja jotka esitetään riidanalaisen päätöksen 26 perustelukappaleessa, voivat covid-19-pandemian aiheuttaman hätätilanteen kaltaisessa hätätilanteessa olla tässä tuomiossa tarkoitettuja ”objektiivisia ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomia syitä”, jotka eivät ole puhtaasti taloudellisia syitä.

71. Edellä esitetyn perusteella katson, että Ryanairin kolmannen valitusperusteen ensimmäisen väitteen yhteydessä esittämä kolmas argumentti on perusteeton. Näin ollen tämä väite on mielestäni hylättävä kokonaisuudessaan tähän asti tutkitulta osaltaan.

3. Kolmas väite

72. Kolmannen valitusperusteensa kolmannessa väitteessä, joka koskee komission arviota riidanlaisen toimenpiteen oikeasuhteisuudesta, Ryanair esittää neljä erillistä valituksenalaisen tuomion 81–88 kohdan perusteluja koskevaa moitetta. Ensimmäiset kolme koskevat valituksenalaisen tuomion 84 kohtaa, jossa unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että ”riidanalaisesta päätöksestä ilmenee tältä osin, että covid-19-pandemiaa koskevat rajoitukset ovat vaikuttaneet SAS:ään sen suurempien markkinaosuuksien vuoksi enemmän kuin muihin Ruotsissa toimiviin lentoyhtiöihin”.

73. Ensinnäkin valittaja vetoaa siihen, että tätä toteamusta, jolla unionin yleinen tuomioistuin perustelee riidanalaisesta toimenpiteestä johtuvan SAS:ää suosivan erilaisen kohtelun asianmukaisuutta, ei ole riidanalaisessa päätöksessä ja että unionin yleinen tuomioistuin olisi näin ollen korvannut perustelut toisilla tavalla, joka ei ole sallittu.

74. Tältä osin muistutan, että harjoittaessaan SEUT 263 artiklassa tarkoitettua laillisuusvalvontaa unionin tuomioistuin ja unionin yleinen tuomioistuin eivät missään tapauksessa voi korvata riidanalaisen toimen toteuttajan perusteluja omillaan.[41] Sen sijaan unionin yleinen tuomioistuin saattaa kumoamiskannetta käsitellessään päätyä tulkitsemaan riidanalaisen toimen perusteluja eri tavoin kuin toimen toteuttaja ja joissakin tilanteissa jopa hylkäämään viimeksi mainitun esittämät nimenomaiset perustelut, paitsi jos se ei ole aineellisesti perusteltua.[42] Käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin vastasi valituksenalaisen tuomion 84 kohdassa Ryanairin argumenttiin, jonka mukaan pelkästään sillä, että SAS:n, jonka toiminta keskittyi Tanskaan, Ruotsiin ja Norjaan, osuus oli 67 prosenttia Skandinavian sisäisestä liikenteestä ja lähes puolet Ruotsin kotimaanliikenteestä, ei voitu perustella riidanalaisesta toimesta johtuvaa erilaista

41 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, 70 kohta).

42 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).

kohtelua.[43] Näihin tietoihin – jotka esitetään riidanalaisen päätöksen 26 perustelukappaleessa ja jotka komissio on näin ollen välttämättä ottanut huomioon riidanalaisen toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille koskevassa arviossaan – unionin yleinen tuomioistuin perustaa yhtäältä valituksenalaisen tuomion mainitussa 84 kohdassa esitetyn toteamuksen, jonka mukaan riidanalaisesta päätöksestä *ilmenee*, että covid-19-pandemiaa koskevat rajoitukset vaikuttivat SAS:ään sen suurempien markkinaosuuksien vuoksi suhteellisesti enemmän kuin muihin Ruotsissa toimiviin lentoyhtiöihin, ja toisaalta saman tuomion 86 kohdassa esitetyn toteamuksen, jonka mukaan erilainen kohtelu SAS:n hyväksi soveltui näistä rajoituksista aiheutuvien vahinkojen korvaamiseen eikä sillä ylitetty sitä, mikä oli tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi, kun lisäksi otettiin huomioon kyseisen tuen luonne ja määrä sekä sen myöntämistapa. Tästä seuraa, että vastatessaan valittajan väitteeseen valituksenalaisen tuomion 82–86 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin vain tulkitsi riidanalaista päätöstä siihen sisältyvien tietojen mukaisesti eikä se näin ollen korvannut mainittuun päätökseen sisältyviä perusteluja omilla perusteluillaan.

75. Toiseksi Ryanair vetoaa siihen, että oikeuttamisperuste, jonka unionin yleinen tuomioistuin esittää valituksenalaisen tuomion 84 kohdassa, viittaa siihen, että yritys, jolla on merkittävä markkinaosuus ja joka siten kykenee käyttämään huomattavaa markkinavoimaa, voi saada itselleen kaikki saatavilla olevat SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaiset tuet. Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen kuitenkin edellyttäisi, että tuki jaettaisiin markkinoiden kaikille toimijoille suhteessa aiheutuneeseen vahinkoon. Mainitun oikeuttamisperusteen taustalla oleva logiikka on sen mukaan myös ristiriidassa SEUT 102 artiklan kanssa siltä osin kuin sillä varataan määräävässä asemassa olevalle yritykselle erityisiä oikeuksia, vaikka sille sitä vastoin on asetettu erityinen vastuu siitä, ettei se menettelyllään vaaranna tosiasiallista kilpailua.

76. Myös tämä argumentti on mielestäni hylättävä. Se perustuu lähtökohtaan, jonka mukaan yksittäinen tuki, jonka tarkoituksena on korvata vahinko vain yhdelle markkinoilla toimivista poikkeuksellisen tapahtuman vuoksi vahinkoa kärsineistä osapuolista, on väistämättä suhteellisuusperiaatteen vastainen sen vuoksi, että mainittu periaate edellyttäisi tuen jakamista suhteellisesti kaikkien tällaisen tapahtuman vuoksi vahinkoa kärsineiden kesken, eikä sen näin ollen voida katsoa olevan SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla sisämarkkinoille soveltuva. Tämän lähtökohdan perusteltavuutta on käsitelty ja se on suljettu pois ensimmäisen valitusperusteen tarkastelun yhteydessä. Tuossa yhteydessä päättelin, että tällainen tuki on sallittu SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla, mikäli tuensaajaa ei ole valittu mielivaltaisesti ja tuki on asianmukainen ja oikeasuhteinen mainitulla oikeussäännöllä tavoiteltuun päämäärään nähden. Tässä määräyksessä tarkoitettujen tapahtumien aiheuttaman kaltaisessa hätätilanteessa jäsenvaltion on voitava päättää vapaasti, komission valvonnassa, millä markkinoilla se toteuttaa korvaustoimia ja miten se jakaa käytettävissä olevat varat, myös, kuten unionin yleinen tuomioistuin korostaa valituksenalaisen tuomion 87 kohdassa, taatakseen toimensa tehokkaan vaikutuksen. Ryanairin viittauksen SEUT 102 artiklaan ja tässä määräyksessä tarkoitetussa määräävässä asemassa oleville yrityksille kuuluvan erityisen vastuun osalta huomautan yhtäältä, että valittaja ei väitä eikä näytä toteen, että SAS:llä olisi mainitussa määräyksessä tarkoitettu määräävä asema, ja toisaalta, että vaikka tällainen asema näytettäisiin toteen, yksittäisen tuen myöntäminen ei itsessään, kuten Ranskan hallitus perustellusti korostaa, viittaa siihen, että tuensaaja käyttäisi markkina-asemaansa väärin vain sen vuoksi, että kilpailevat yritykset eivät ole vastaavan toimenpiteen edunsaajia. Lisäksi, kuten valituksenalaisen tuomion samasta 82 kohdasta ilmenee, unionin yleinen tuomioistuin otti SAS:n markkinaosuuden

[43] Ks. valituksenalaisen tuomion 82 ja 83 kohta.

huomioon osoituksena SAS:lle aiheutuneesta suuremmasta vahingosta, ja se on näin ollen SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisen korvaustoimen toteuttamisen kannalta merkityksellinen arviointiperuste.

77. Kolmanneksi Ryanair esittää, ettei valituksenalaisen tuomion 85 kohdasta käy selkeästi ilmi, mitkä rajoitukset aiheuttivat SAS:lle merkittävästi suuremman vahingon kuin valittajalle. Mikäli kyse on covid-19-pandemiaan liittyvistä rajoituksista yleensä, unionin yleisen tuomioistuimen toteamus on ilmeisen virheellinen, sillä yleiseurooppalaisena lentoyhtiönä Ryanair kärsi mainituista rajoituksista vähintään yhtä paljon kuin SAS. Mikäli sen sijaan on kyse Ruotsin viranomaisten asettamista rajoituksista, unionin yleisen tuomioistuimen arviointiperuste on mielivaltainen, sillä se suosii väistämättä ruotsalaisia lentoyhtiöitä ja on lisäksi sisämarkkinoiden pirstoutumista edistävää välillistä syrjintää.

78. Tältä osin muistutan, että riidanalaisen toimenpiteen tavoitteena on korvata vahingot, jotka SAS:lle aiheutui sen lentojen peruuttamisesta tai lentoaikataulujen muutoksista covid-19-pandemian yhteydessä käyttöön otettujen matkustamisrajoitusten seurauksena. Kuten Ruotsin hallitus perustellusti huomauttaa, tämä vahinko todettiin soveltamalla sellaista arviointiperustetta, joka ei riipu rajoitusten alkuperästä, nimittäin lentojen peruuttamista tai lentoaikataulujen muutoksia, joka ei riipu rajoitusten alkuperästä. Riidanalaisen toimenpiteen oikeasuhteisuutta arvioitaessa ei siten ole välttämätöntä – edes siinä tapauksessa, että se olisi käytännössä mahdollista – määrittää, voidaanko nämä vahingot yhdistää yksinomaan Ruotsin viranomaisten asettamiin rajoituksiin vai kaikkiin näiden ja kolmansien maiden viranomaisten asettamiin rajoituksiin. Lisäksi, kuten valituksenalaisen tuomion 84 kohdassa todetaan, riidanalaisesta päätöksestä ilmenee, että valtiontuen alueellisen luonteen mukaisesti SAS:n hyväksi toteutetun korvaustoimenpiteen tarpeellisuutta arvioitiin suhteessa Ruotsin markkinoihin ja näillä markkinoilla toimiviin lentoyhtiöihin sekä niiden vastaaviin markkinaosuuksiin. Näissä olosuhteissa unionin yleisen tuomioistuimen riidanalaisen toimenpiteen oikeasuhteisuutta koskevassa arviointiperusteessa, jossa otetaan huomioon SAS:lle aiheutunut suurempi vahinko, joka johtuu sen suuremmasta markkinaosuudesta muihin Ruotsin markkinoilla toimiviin lentoyhtiöihin verrattuna, ei ole mitään syrjivää, ja se seuraa johdonmukaisesti siitä, että riidanalaisen toimenpiteen tarkoituksena on korjata covid-19-pandemian muodostaman poikkeuksellisen tapahtuman seurauksia Ruotsin markkinoilla.

79. Lopuksi valittaja arvostelee valituksenalaisen tuomion 87 kohdassa mainittua ”tehokkaan vaikutuksen” arviointiperustetta, jonka osalta unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että kun otetaan huomioon riidanalaisen toimenpiteen vähäinen määrä ja SAS:lle aiheutuneen vahingon arviointi, valittaja ei ollut osoittanut, ettei kyseisen määrän jakaminen kaikkien Ruotsissa toimivien lentoyhtiöiden kesken olisi johtanut siihen, että mainitun toimenpiteen tehokas vaikutus menetetään. Tämä väite on mielestäni hylättävä tehottomana, koska se kohdistuu riidanlaisen päätöksen perustelujen ylimääräiseen seikkaan eikä voi johtaa päätöksen kumoamiseen. [44]

4. Päätelmä kolmannesta valitusperusteesta

80. Koska olen tullut siihen tulokseen, että kaikki valittajan kolmannen valitusperusteensa tueksi esittämät väitteet on hylättävä, tämä valitusperuste on mielestäni hylättävä kokonaisuudessaan.

[44] Ks. vastaavasti tuomio 10.11.2022, Laboratoire Pareva v. komissio (C-702/21 P, ei julkaistu, EU:C:2022:870, 52 kohta).

D Neljäs valitusperuste

81. Neljännessä valitusperusteessaan valittaja vetoaa siihen, että unionin yleinen tuomioistuin teki useita oikeudellisia virheitä ja otti tosiseikat huomioon selvästi vääristyneellä tavalla hylätessään kolmannen kanneperusteen toisen osan, jossa se vetosi sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden loukkaamiseen sen vuoksi, että riidanalainen toimenpide oli syrjivä. Tämä valitusperuste on jaettu kolmeen väitteeseen. Toista ja kolmatta väitettä käsitellään yhdessä.

1. Ensimmäinen väite

82. Neljännen valitusperusteensa ensimmäisessä väitteessä Ryanair vetoaa siihen, että todetessaan valituksenalaisen tuomion 94 kohdassa, ettei kantaja ollut osoittanut, miten se, että riidanalaisen toimenpiteen, joka hyödyttää yksinomaan SAS:ää, eksklusiivisuus ”voi saada sen luopumaan sijoittautumasta Ruotsiin tai tarjoamasta palveluja Ruotsista käsin tai Ruotsin suuntaan”, unionin yleinen tuomioistuin perusti arvionsa virheelliseen perusteeseen tarkastellessaan sitä, estikö kansallinen toimenpide palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden harjoittamisen tai tekikö se siitä vähemmän houkuttelevaa. Oikeuskäytännöstä ilmenevässä arviointiperusteessa viitataan sen mukaan pikemminkin siihen, voidaanko kyseisellä toimenpiteellä estää ”kaikkia asianomaisia toimijoita” ja käsiteltävässä asiassa näin ollen muita Ruotsissa toimivia lentoyhtiöitä kuin SAS:ää sijoittautumasta kyseiseen jäsenvaltioon tai tarjoamasta siellä palveluja.

83. Tämä väite on ilmeisen perusteeton. Yhtäältä se perustuu valituksenalaisen tuomion 94 kohdan typistettyyn lukutapaan. Mainitun kohdan toisessa virkkeessä unionin yleinen tuomioistuin täsmentää, ettei valittaja ollut yksilöinyt ”niitä tosiseikkoja tai oikeudellisia seikkoja, joiden vuoksi kyseisellä toimenpiteellä on sen mukaan rajoittavia vaikutuksia, jotka ylittävät ne vaikutukset, jotka johtavat SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaiseen kieltoon mutta jotka – – ovat kuitenkin SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdassa asetettujen vaatimusten mukaisesti tarpeellisia ja oikeasuhteisia poikkeuksellisesta tapahtumasta, jota covid-19-pandemia merkitsee, SAS:lle aiheutuneen vahingon korvaamiseksi”. Näin unionin yleinen tuomioistuin selvensi valittajalle kuuluvan, täyttämättä jääneen todistustaakan laajuutta ja erotti sen kaikista viittauksista tietyn lentoyhtiön ja erityisesti valittajan tilanteeseen. Toisaalta, kuten Ranskan hallitus perustellusti toteaa, Ryanair ei ota tässä väitteessään huomioon valituksenalaisen tuomion edellä mainitussa 94 kohdassa olevaa viittausta unionin yleisen tuomioistuimen aiemmin tekemään riidanalaisen toimenpiteen oikeasuhteisuutta koskevaan tarkasteluun, jossa otettiin huomioon kaikkien Ruotsissa toimivien lentoyhtiöiden tilanne.

2. Toinen ja kolmas väite

84. Neljännen valitusperusteensa toisessa väitteessä Ryanair väittää, että valituksenalaisen tuomion 94 kohdassa oleva toteamus, joka toistetaan tämän ratkaisuehdotuksen 82 kohdassa, on ristiriitainen ja oikeudellisesti virheellinen, koska käsiteltävässä asiassa ei ollut tarpeen esittää mitään näyttöä siitä, että Ryanairilta mielivaltaisesti evätyn edun varaaminen Ruotsin suurimmalle lentoyhtiölle haittaa jo itsessään muiden lentoyhtiöiden palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta. Tältä osin Ryanair viittaa uudelleen tuomioon International Jet Management. Valittaja vetoaa joka tapauksessa siihen, että se on esittänyt useita todisteita, erityisesti Goodbody Stockbrokersin sijoituspalveluosastolla valmistellun raportin ja ilmailuoikeuden asiantuntijan lausunnon. Unionin yleinen tuomioistuin ei sen mukaan

kuitenkaan arvioinut näitä todisteita. Kolmannessa väitteessä Ryanair lähinnä esittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen hylätessään argumentit, joihin se vetosi ensimmäisessä oikeusasteessa ja joiden tarkoituksensa oli osoittaa, ettei riidanalaisesta toimenpiteestä johtunut palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden rajoitus ollut oikeutettu.

85. On muistettava, että kuuluakseen SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kiellon soveltamisalaan kyseisen toimenpiteen on hyödytettävä valikoivasti tiettyjä yrityksiä, yritysten luokkia tai talouden aloja siten, että ne asetetaan muita edullisempaan asemaan.[45] Tästä seuraa, että tuki on määritelmällisesti omiaan vahvistamaan tuensaajan asemaa sen kilpailijoiden kustannuksella ja haittaamaan viimeksi mainittujen mahdollisuuksia tarjota tavaroitaan tai palveluitaan markkinoilla, joille tuki on suunnattu. Kuten unionin tuomioistuin toteaa, tuella itsessään on usein suojeleva vaikutus, ja se on siten tietyllä tavalla markkinoita eristävä niiden yritysten tuotannon kannalta, jotka eivät saa kyseistä tukea.[46] Valittaja ei siis ole väärässä todetessaan lähinnä, että kaikki tuet, joissa etu varataan kotimaiselle talouden toimijalle, voivat vaikuttaa kielteisesti palvelujen tarjoamisen vapauteen ja/tai sijoittautumisvapauteen, koska tuensaajan kanssa samoilla markkinoilla toimivat ja näitä vapauksia käyttävät yritykset ja muut tuensaajan kilpailijat eivät saa samaa etua.

86. Tällaiset vaikutukset eivät kuitenkaan välttämättä johda, kuten valittaja näyttää esittävän, mainittujen vapauksien rajoittamiseen perussopimuksessa tarkoitetulla tavalla.[47] Erityisesti on syytä pohtia, millä tavoin markkinoilla, joilla käydään jäsenvaltioiden välistä kauppaa, toimivalle yritykselle myönnetty yksittäinen tuki, sen lisäksi, että se vaikuttaa haitallisesti tällaiseen kauppaan, johtaa välttämättä ja järjestelmällisesti kansalaisuuteen perustuvaan välittömään tai välilliseen syrjintään vain sen vuoksi, että tuensaaja on kotimainen yritys, tai estää muiden jäsenvaltioiden toimijoita sijoittautumasta tai tarjoamasta palveluita kyseisessä jäsenvaltiossa tai vaikeuttaa palvelujen tarjoamista jäsenvaltioiden välillä enemmän kuin palvelujen tarjoamista pelkästään jäsenvaltion sisällä.[48] Koska valittajan nyt esillä olevan valituksen yhteydessä esittämä argumentti perustuu tällaiseen automaatioon, se ei itsessään riitä kumoamaan valituksenalaisen tuomion 94 kohdassa esitettyä toteamusta, jonka mukaan se ei ole esittänyt näyttöä, jonka nojalla voitaisiin katsoa, että riidanalainen toimenpide, joka hyödyttää yksinomaan SAS:ää, haittaisi sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta. Unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämiensä tätä väitettä tukevien todisteiden osalta valittaja lähinnä vain viittaa yleisellä tasolla kahteen tilaamaansa asiantuntijalausuntoon, joista ei käy ilmi, että näillä lausunnoilla olisi erityistä merkitystä käsiteltävänä olevassa asiassa.

87. Neljännen valitusperusteen toinen väite on mielestäni näin ollen hylättävä perusteettomana. Tästä seuraa, että myös kolmas väite on hylättävä, koska se perustuu lähinnä siihen lähtökohtaan, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen katsoessaan, ettei sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta rajoitettu, ja edellyttää näin ollen, että valittajan esittämä toinen väite hyväksytään.

[45] Ks. vastaavasti tuomio 4.6.2015, komissio v. MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, 59 kohta), ja tuomio 30.6.2016, Belgia v. komissio (C-270/15 P, EU:C:2016:489, 48 kohta).

[46] Ks. vastaavasti tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta tuomio Iannelli & Volpi, 15 kohta.

[47] Ks. vastaavasti tuomio Iannelli & Volpi, 10 kohta.

[48] Korostan, että nyt esillä olevassa asiassa kysymys perussopimusten sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien määräysten mahdollisesta rikkomisesta liittyy yksinomaan kyseiseen riidanalaiseen toimenpiteeseen, jota tarkastellaan erikseen ja siten Ruotsin tukijärjestelmästä riippumatta.

3. Päätelmä neljännestä valitusperusteesta

88. Koska olen edellä hylännyt kaikki valittajan neljännen valitusperusteensa tueksi esittämät väitteet, katson, että tämä valitusperuste on hylättävä kokonaan.

E Viides valitusperuste

89. Viidennessä, valituksenalaisen tuomion 99 ja 100 kohtaa koskevassa valitusperusteessaan Ryanair vetoaa siihen, että hylätessään neljännen kanneperusteen, joka koski sen menettelyllisten oikeuksien loukkaamista sen vuoksi, ettei muodollista tutkintamenettelyä aloitettu, viitaten vain kolmen ensimmäisen, riidanalaisen toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille tehdyn arvion perusteltavuutta koskevan valitusperusteen tarkasteluun, unionin yleinen tuomioistuin teki useita oikeudellisia virheitä ja otti tosiseikat huomioon vääristyneellä tavalla.

90. Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin totesi yhtäältä, että Ryanairin neljäs kanneperuste oli todellisuudessa esitetty toissijaisena siltä varalta, että mainittu tuomioistuin ei tutkisi sitä, oliko tuki sellaisenaan arvioitu oikein (99 kohta). Toisaalta unionin yleinen tuomioistuin totesi, ettei tällä kanneperusteella ollut ”itsenäistä sisältöä” ja siinä vain toistetaan ”suppeasti ensimmäisen, toisen ja kolmannen kanneperusteen yhteydessä esitetyt väitteet yksilöimättä mahdollisiin vakaviin vaikeuksiin liittyviä erityisiä seikkoja” (100 kohta).

91. Ryanair huomauttaa ensinnäkin, että toisin kuin kolmessa ensimmäisessä kanneperusteessa, neljännessä ei edellytetä näyttöä komission arvioiden virheellisyydestä. Näin ollen tarkastelussa, joka unionin yleisen tuomioistuimen oli suoritettava, oli sovellettava toisenlaista arviointiperustetta eikä viimeksi mainittu voinut vain viitata kolmen ensimmäisen kanneperusteen tarkastelun tulokseen todetakseen neljännen perusteettomaksi. Toiseksi Ryanair vetoaa siihen, että toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoo, se esitti neljännen kanneperusteensa tueksi itsenäisiä argumentteja, joilla se pyrki näyttämään toteen, että tiedoissa, joita komissiolla oli riidanalaisen päätöksen tekohetkellä, oli puutteita, jotka olisi voitu korjata vain aloittamalla muodollinen tutkintamenettely.

92. Ennen kaikkea on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön nojalla asetuksen N:o 2015/1589[49] 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen lainmukaisuus riippuu siitä, olisiko komissiolla ilmoitettua toimenpidettä koskevassa alustavassa tutkintavaiheessa käytettävissä olleiden tietojen ja selvityksen arvioinnin pitänyt objektiivisesti tarkastellen herättää epäilyjä toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Näin ollen mainittuun soveltuvuuteen kohdistuvat epäilykset ovat todiste, joka on esitettävä sen osoittamiseksi, että komissio oli velvollinen aloittamaan SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun muodollisen tutkintamenettelyn. Vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen kumoamista vaativan on esitettävä useilla yhtäpitävillä viitteillä tämä näyttö, jota on arvioitava ottamalla huomioon sekä olosuhteet, joiden vallitessa kyseinen päätös tehtiin, että sen sisältö.[50] Tältä osin unionin tuomioistuin on täsmentänyt, etteivät tarkasteltavan toimenpiteen nojalla myönnetyn tuen suuri määrä ja kyseisen toimenpiteen monimutkaisuus ja uudenlaisuus jo yksinään ole viitteitä sellaisista vakavista vaikeuksista, jotka edellyttäisivät muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista.[51]

[49] Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annettu neuvoston asetus (EU) N:o 2015/1589 (kodifikaatio) (EUVL 2015, L 248, s. 9).

[50] Tuomio 2.9.2021, Komissio v. Tempus Energy ja Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:663, 38 ja 40 kohta)

[51] Ibid., 64 kohta).

93. Kuten edellä esitetystä käy ilmi, käsiteltävässä tapauksessa kantaja viittasi kolmessa ensimmäisessä kanneperusteessaan ilmeisiin arviointivirheisiin, jotka sen mukaan vaikuttivat riidanalaisen toimenpiteen sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevaan arvioon. Neljännessä kanneperusteessaan se viittasi komission selvityksen puutteellisuuteen ja riittämättömyyteen ja väitti, että mainitun toimenpiteen soveltuvuuden arvioinnissa olisi päädytty toisenlaiseen lopputulokseen, jos muodollinen tutkintamenettely olisi suoritettu. Tässä asiayhteydessä Ryanair viittaa ensinnäkin ensimmäisessä ja toisessa kanneperusteessa esitettyihin väitteisiin ja esittää, että riidanalaisessa päätöksessä oli useita puutteita, erityisesti se, että tuen määrää ja SAS:lle aiheutuneita tappioita ei arvioitu täsmällisesti, että SAS:n saamaa kilpailuetua ja muiden lentoyhtiöiden osuutta Ruotsin yhteyksien parantamisessa ei otettu huomioon ja että riidanalaisen toimenpiteen yhteensopivuutta syrjintäkiellon, palvelujen vapaan tarjoamisen ja sijoittautumisvapauden periaatteiden kanssa tarkasteltiin riittämättömästi. Toiseksi Ryanair katsoi, ettei pandemian aiheuttama hätätila vapauttanut komissiota velvollisuudesta aloittaa muodollinen tutkintamenettely, jos tuen arvioinnissa ilmenee vakavia ongelmia. Lopuksi, edelleen kolmeen ensimmäiseen kanneperusteeseen viitaten, Ryanair väitti, että jokainen näissä kanneperusteluissa esitetyistä väitteistä, joista se olisi voinut toimittaa ratkaisevia tietoja muodollisen tutkintamenettelyn yhteydessä, olisi riittänyt siihen, että komissio olisi voinut todeta riidanalaisen toimenpiteen sisämarkkinoille soveltumattomaksi, mikäli tällainen menettely olisi aloitettu.

94. Edellä esitetyn perusteella on todettava unionin yleisen tuomioistuimen katsoneen perustellusti, että Ryanairin neljännen kanneperusteensa yhteydessä esittämät argumentit eivät ole itsenäisiä. Kuten Ranskan hallitus totesi, mainitut argumentit ja kolmen ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä esitetyt argumentit ovat nimittäin ilmeisen rinnakkaisia. Näissä olosuhteissa unionin yleinen tuomioistuin ei ollut velvollinen tarkastelemaan erikseen yhtäältä kolmessa ensimmäisessä kanneperusteessa ja toisaalta neljännen kanneperusteen yhteydessä esitettyjä identtisiä väitteitä, vaan se saattoi hyvinkin katsoa, että jälkimmäisten tutkiminen oli sisällytetty ensimmäisten tutkimiseen. Kuten Ranskan hallitus toteaa, tuomiossa 2.4.2009, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio,[52] johon valittaja viittaa, ei vastusteta tällaista lähestymistapaa. Päinvastoin asiassa, jonka käsittelyn päätteeksi tämä tuomio annettiin, unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli kanteen kahta, yhtäältä vakavien vaikeuksien olemassaoloa ja toisaalta komission arvioiden perusteltavuutta koskevaa aineellista kanneperustetta yhdessä[53] ja jätti ensimmäisen tutkimatta todettuaan, ettei ollut mitään näyttöä, joka olisi kyseenalaistanut jälkimmäisen kanneperusteen perusteltavuuden,[54] eikä unionin tuomioistuin moittinut tätä lähestymistapaa.

95. Tässä asiayhteydessä valittajan viittaus valituksenalaisen tuomion 49 kohdassa esitettyyn huomautukseen, jonka mukaan komission määrittämällä vahingon laskentamenetelmällä ei täysin voitu välttää sitä, että vahingon arviointi sisältää myös SAS:n tekemien sellaisten päätösten seuraukset, jotka eivät liity suoraan covid-19-pandemiaan, on merkityksetön, sillä asiayhteys ja kaikki unionin yleisen tuomioistuimen tekemät arvioinnit huomioon ottaen tällainen toteamus ei anna aihetta katsoa, että komissio olisi sen vuoksi kohdannut sellaisia vakavia vaikeuksia, joiden vuoksi olisi mahdotonta sulkea pois konkreettista ylikorvauksen vaaraa ja joiden vuoksi olisi epäiltävä toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille.[55] Sama koskee unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksia siitä, ettei riidanalaisen toimenpiteen ehkäisevästä vaikutuksesta palvelujen tarjoamisen vapauteen ja sijoittautumisvapauteen ole näyttöä. Lopuksi valittajan

[52] C-431/07 P, EU:C:2009:223, 66 kohta.

[53] Ks. tuomio 2.4.2009, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio, C-431/07 P, EU:C:2009:223, 62 kohta.

[54] Ks. tuomio 4.7.2007, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio, T-475/04, EU:T:2007:196, 126, 155 ja 156 kohta.

[55] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 37 kohta.

viittauksesta uutena pitämäänsä kysymykseen SEUT 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja SEUT 107 artikla 3 kohdan b alakohdan mukaisten toimenpiteiden samanaikaisesta soveltamisesta totean ensinnäkin, että kuten jo tämän ratkaisuehdotuksen 21 kohdassa huomautetaan, riidanalaisessa päätöksessä joka tapauksessa suljettiin pois SAS:lle näiden määräysten nojalla myönnettävien tukien kumuloituminen ja toiseksi, kuten edellä on muistutettu, että toimenpiteen uudenlaisuus ei yksinään ole viite sellaisista vakavista vaikeuksista, jotka edellyttäisivät muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista.

96. Edellä esitettyjen seikkojen nojalla katson, että viides valitusperuste on hylättävä perusteettomana.

F Kuudes valitusperuste

97. Kuudennessa, valituksenalaisen tuomion 105–116 kohtaa koskevassa valitusperusteessaan Ryanair vetoaa siihen, että hylätessään viidennen, SEUT 296 artiklan toisen kohdan rikkomista koskevan kanneperusteen unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen ja otti tosiseikat huomioon ilmeisen vääristyneellä tavalla. Yhtäältä valittaja katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin sovelsi virheellisesti unionin tuomioistuimen perusteluvelvollisuuden laajuutta koskevaa oikeuskäytäntöä siltä osin kuin se katsoi, että covid-19-pandemiaan liittyvät tosiasiat olisi pitänyt ottaa huomioon arvioitaessa, olivatko riidanalaisen päätöksen perustelut asianmukaisia ja riittäviä. Toisaalta se vetoaa siihen, että sellaisten takeiden noudattaminen kuin oikeus riittävän perusteltuun päätökseen on tavallistakin tärkeämpää, kun unionin toimielimillä on laaja harkintavalta, kuten nyt esillä olevassa asiassa.

98. On muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön nojalla, johon unionin yleinen tuomioistuin viittaa valituksenalaisen tuomion 105 kohdassa, SEUT 296 artiklassa edellytettyjen perustelujen on oltava kyseisen toimen luonteen mukaisia ja perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimen toteuttaneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimi koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimen laillisuuden. Perusteluvelvollisuuden täyttymistä on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, 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, koska tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimen perustelut SEUT 296 artiklassa asetetut vaatimukset, on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt.[56] Valittajan väitteitä on tarkasteltava näiden periaatteiden nojalla.

99. Näistä väitteistä ensimmäisen osalta on minusta ilmeistä, että unionin tuomioistuimen viittausta toimen asiayhteyteen, vaikka katsottaisiinkin, että se sisältää myös puhtaita tosiseikkoja, ei kuitenkaan voida lukea siten, että viittaus tällaiseen asiayhteyteen mahdollistaisi sen, että Euroopan unionin toimielimiltä SEUT 296 artiklan nojalla vaadittavaa perustelutasoa, sellaisena kuin sitä on tulkittu edellä mainitussa oikeuskäytännössä, voitaisiin heikentää. Näin ollen Ryanair olisi oikeassa vedotessaan mainitun määräyksen rikkomiseen, mikäli unionin yleinen tuomioistuin olisi, kuten valittaja väittää, riidanalaisessa tuomiossa perustellut riidanalaisen päätöksen perustelujen puuttumista viittaamalla covid-19-pandemian aiheuttamaan hätätilanteeseen.

[56] Tuomio 20.1.2022, Komissio v. Hubei Xinyegang Special Tube (C-891/19 P, EU:C:2022:38, 87 ja 88 kohta).

100. Kuitenkin, kuten sekä Ranskan hallitus että komissio perustellusti huomauttavat, mainitun tuomion viidettä kanneperustetta koskevissa perusteluissa ei lainkaan viitata covid-19-pandemian aiheuttamaan kriisiin asiayhteytenä, joka olisi otettava huomioon arvioitaessa riidanalaisen päätöksen perustelujen asianmukaisuuta ja riittävyyttä edellisessä kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti. Ensimmäinen väite on näin ollen hylättävä.

101. Toisen väitteen osalta valituksenalaisen tuomion perusteiden tarkastelusta ei käy ilmi, että unionin yleinen tuomioistuin olisi rikkonut SEUT 296 artiklaa erityisesti riidanalaisen toimen luonteen, toisin sanoen SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisen vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen osalta. Tältä osin muistutan, kuten myös unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisen tuomion 106 ja 107 kohdassa, että unionin tuomioistuin on jo aiemmin täsmentänyt, että tällaisen lyhyellä aikavälillä tehdyn päätöksen on sisällettävä ainoastaan ne syyt, joiden vuoksi komissio katsoo, ettei asianomaisen tuen sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointiin liity vakavia vaikeuksia, ja että tällaisen päätöksen lyhyitäkin perusteluja on pidettävä riittävinä, kunhan niistä kuitenkin ilmenevät selkeästi ja yksiselitteisesti syyt, joiden vuoksi komissio on katsonut, ettei tällaisia vaikeuksia ole ollut.[57] Käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli valituksenalaisen tuomion 108–114 kohdassa perustelujen erilaisia puutteita, joihin Ryanair kanteessaan vetoaa – jotka liittyivät tuen ja yhdenvertaisen kohtelun, sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen yhteensopivuuden, SAS:lle myönnetyn kilpailuedun, vahinkojen ja tuen määrän laskentamenetelmän arvioinnin laiminlyöntiin ja siihen että syyt, joiden vuoksi SAS:ää kohdeltiin eri tavalla kuin muita ruotsalaisia lentoyhtiöitä, joille covid-19-pandemia oli aiheuttanut vahinkoa, oli jätetty yksilöimättä – ja totesi, ettei tällaisia puutteita ollut, ja päätteli mainitun tuomion 115 kohdassa, että riidanalainen päätös oli riittävästi perusteltu. Toisin kuin valittaja väittää, tässä tarkastelussa ei ole kyseisen toimen osalta vaadittua perustelun tasoa ja unionin yleisen tuomioistuimen riidanalaisen päätöksen perustelujen asianmukaisuudesta tekemiä päätelmiä koskevia virheitä. Lisäksi korostan, että useilla väitteillä, joihin Ryanair vetoaa viidennessä valitusperusteessaan ja jotka se toistaa kuudennessa valitusperusteessa, arvostellaan komissiota tosiasiassa pikemminkin siitä, että se oli laiminlyönyt tutkimuksen kokonaan kuin siitä, että sen perustelut olivat puutteelliset. Vastaus näihin väitteisiin annetaan näin ollen valituksenalaisen tuomion ensimmäisen kolmen kanneperusteen tarkastelua koskevissa kohdissa eikä saman tuomion 108–114 kohdassa, joka koskee perusteluvelvollisuuden rikkomista.

102. Edellä esitettyjen huomautusten perusteella kuudes valitusperuste on mielestäni hylättävä perusteettomana.

G Valitusta koskeva ratkaisuehdotus

103. Edellä esitetyn perusteella kaikki valitusperusteet ja siten valitus kokonaisuudessaan on mielestäni hylättävä.

[57] Ks. tuomio 2.9.2021, Komissio v. Tempus Energy ja Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:663, 199 kohta).

IV Ratkaisuehdotus

104. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla ehdotan myös, että unionin tuomioistuin velvoittaa Ryanairin korvaamaan komission ja SAS:n oikeudenkäyntikulut ja toteaa, että Ranskan tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.