



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (десети разширен състав)

22 юни 2022 година *

„Държавни помощи — Финландски пазар на въздушния транспорт — Помощ, предоставена от Финландия на Finnair във връзка с пандемията от Ковид-19 — Рекапитализация на авиокомпания, извършена от нейните публични и частни собственици пропорционално на съществуващото преди това разпределение на собствеността — Решение да не се повдигат възражения — Временна рамка за мерки за държавна помощ — Мярка, предназначена за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава членка — Отклонение от някои изисквания на Временната рамка — Липса на съпоставяне на положителните с отрицателните последици от помощта за условията на търговия и за поддържането на ненарушена конкуренция — Равно третиране — Свобода на установяване — Свободно предоставяне на услуги — Задължение за мотивиране“

По дело T-657/20

Ryanair DAC, установено в Суордс (Ирландия), представлявано от F.-C. Lapr votte, V. Blanc, E. Vahida, S. Rating и I.-G. Metaxas-Maranghidis, адвокати,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, представлявана от L. Flynn, S. No  и F. Tomat,

ответник,

подпомагана от

Френска република, представлявана от T. St helin и P. Dodeller,

и от

Република Финландия, представлявана от H. Leppo и A. Laine,

встъпили страни,

ОБЩИЯТ СЪД (десети разширен състав),

* Език на производството: английски.

състоящ се от: Ал. Корнезов, председател, Е. Buttigieg, К. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse (докладчик) и D. Petrlík, съдии,

секретар: I. Pollalis, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

след съдебното заседание от 8 декември 2021 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбата си на основание член 263 ДФЕС жалбоподателят Ryanair DAC иска отмяна на Решение C(2020) 3970 final на Европейската комисия от 9 юни 2020 година относно държавна помощ SA.57410 (2020/N) — Финландия COVID-19: Рекапитализация на Finnair (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

Обстоятелствата по спора

- 2 На 3 юни 2020 г. в съответствие с член 108, параграф 3 ДФЕС Република Финландия уведомява Комисията за предприемането на мярка за помощ под формата на рекапитализация (емисия на права) в размер, който зависи от окончателните условия за предоставянето на правата и който е възможно да достигне от 499 милиона до 512 милиона евро (наричана по-нататък „разглежданата мярка“). Новите акции са предложени на всички акционери на получателя — Finnair Plc (наричан по-нататък „получателят на помощта“ или „Finnair“), пропорционално на техните дялове в неговия капитал.
- 3 Разглежданата мярка се основава на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС. Тя е следствие от предоставянето на държавна гаранция в полза на Finnair, която Комисията с Решение C(2020) 3387 final от 18 май 2020 година относно държавна помощ SA.56809 (2020/N) — Финландия COVID-19: Държавна гаранция, предоставена на Finnair (наричано по-нататък „решението относно държавната гаранция“), е обявила за съвместима с вътрешния пазар с оглед на точки 3.2 и 3.4 от Съобщение на Комисията от 19 март 2020 г., озаглавено „Временна рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19“ (ОВ С 91 I, 2020 г., стр. 1), и е изменила на 3 април и 8 май 2020 г. (наричана по-нататък „временната рамка“). Държавната гаранция покрива 90 % от заем в размер на 600 милиона евро, който Finnair получава от пенсионен фонд.
- 4 На 9 юни 2020 г. Комисията приема обжалваното решение, с което решава да не повдига възражения срещу разглежданата мярка, тъй като е съвместима с вътрешния пазар съгласно член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС. Комисията прави преценка на съвместимостта на всяка мярка, а именно на държавната гаранция и рекапитализацията, в качеството им на част от цялостната операция. По-специално тя разглежда дали има последици от кумулативното наличие на двете мерки и проверява дали тези евентуални кумулативни последици са съвместими с вътрешния пазар.

Искания на страните

- 5 Жалбоподателят иска от Общия съд:
 - да отмени обжалваното решение,
 - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 6 Комисията иска от Общия съд:
 - да отхвърли жалбата като недопустима или неоснователна,
 - да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.
- 7 Френската република и Република Финландия искат от Общия съд да отхвърли жалбата.

От правна страна

- 8 Жалбоподателят изтъква четири основания в подкрепа на своята жалба, изведени: първото, от нарушение на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, второто, от нарушение на принципите на недопускане на дискриминация, на свободно предоставяне на услуги и на свобода на установяване, трето, от нарушение на неговите процесуални права и четвърто, от нарушение на задължението за мотивиране.

По допустимостта

- 9 Подкрепяна от Френската република, Комисията оспорва допустимостта на първите три основания. Комисията счита, че не е допустимо жалбоподателят да оспорва правилността на обжалваното решение, тъй като не е доказал съществено засягане на своето конкурентно положение на финландския пазар на въздушния транспорт. Жалбоподателят само споменал, че през лятото на 2020 г. е предоставял услуги по маршрута Хелзинки (Финландия) — Виена (Австрия), но заявил, че е преустановил тази дейност. Освен това Комисията се съмнява доколко жалбоподателят е доказал, че е заинтересована страна, след като не е представил никакво доказателство, че се намира в конкуренция с получателя на помощта.
- 10 Жалбоподателят оспорва тези възражения за недопустимост.
- 11 Следва да се припомни, че когато Комисията приема решение да не повдига възражения на основание член 4, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 ДФЕС (ОВ L 248, 2015 г., стр. 9), както е в случая, тя не само обявява разглежданите мерки за съвместими с вътрешния пазар, но и мълчаливо отказва да започне официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС и член 6, параграф 1 от посочения регламент (вж. по аналогия решение от 27 октомври 2011 г., Австрия/Scheucher-Fleisch и др., C-47/10 P, EU:C:2011:698, т. 42 и цитираната съдебна практика). Ако след предварителното разглеждане за Комисията възникнат съмнения относно съвместимостта на мярката с вътрешния пазар, тя трябва на основание член 4, параграф 4 от Регламент 2015/1589 да приеме решение за започване на официалната процедура по разследване,

предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС и член 6, параграф 1 от този регламент. Съгласно последно посочената разпоредба с това решение се призовават съответната държава членка и другите заинтересовани страни да представят становища в рамките на предписан срок, който обикновено не надхвърля един месец (вж. по аналогия решение от 24 май 2011 г., Комисия/Kronoply и Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, т. 46).

- 12 В дадения случай след предварителното разглеждане Комисията е решила да не повдига възражения срещу разглежданата мярка, тъй като тя е съвместима с вътрешния пазар по силата на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС. След като официалната процедура по разследване не е била открита, заинтересованите страни, които по време на тази фаза биха могли да представят становища, са били лишени от тази възможност. За да се преодолее този проблем, им е било признато правото на оспорване пред съдилищата на Европейския съюз на приетото от Комисията решение да не се започва официалната процедура по разследване. По този начин жалба, подадена от заинтересована страна по смисъла на член 108, параграф 2 ДФЕС, с която се иска отмяна на обжалваното решение, би била допустима, ако нейният автор има за цел да защити процесуалните права, които черпи от тази разпоредба (вж. в този смисъл решение от 18 ноември 2010 г., NDSHT/Комисия, C-322/09 P, EU:C:2010:701, т. 56 и цитираната съдебна практика).
- 13 С оглед на член 1, буква з) от Регламент 2015/1589 предприятията, които са конкуренти на получателя на мярка за помощ, несъмнено са сред „заинтересованите страни“ по смисъла на член 108, параграф 2 ДФЕС (решение от 3 септември 2020 г., Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland и др./Комисия, C-817/18 P, EU:C:2020:637, т. 50; в този смисъл вж. също решение от 18 ноември 2010 г., NDSHT/Комисия, C-322/09 P, EU:C:2010:701, т. 59).
- 14 Противно на твърдението на Комисията и на Френската република, жалбоподателят надлежно е доказал, че е конкурент на Finnair. Всъщност той обяснява, че е предоставял услуги за въздушен превоз на пътници от и до Финландия от повече от 17 години. Безспорно е също, че преди началото на пандемията от Ковид-19 жалбоподателят е притежавал пазарен дял от тези услуги, макар той да е бил малък. Жалбоподателят посочва още, че през 2019 г. е превозил повече от 100 000 пътници от и до Финландия, като първоначалната му програма преди началото на пандемията от Ковид-19 за летния сезон на 2020 г. е включвал шест маршрута от три летища на Финландия. Жалбоподателят обяснява също така, без това да бъде оспорено, че неговата дейност във Финландия е била засегната от пандемията по-силно, отколкото тази на получателя на помощта.
- 15 Противно на твърдението на Комисията, този извод не се поставя под съмнение от обстоятелството, че жалбоподателят е прекратил да предоставя услугите си във Финландия поради пандемията от Ковид-19. Всъщност, предвид изложените по-горе в точка 14 обстоятелства, както и тези, които са довели до преустановяването на тези услуги, следва да се приеме, че това преустановяване явно е било временно, а конкурентните взаимоотношения между жалбоподателя и получателя на помощта не са били прекратени към момента на подаване на жалбата (вж. в този смисъл решение от 2 септември 2021 г., NeXovation/Комисия, C-665/19 P, EU:C:2021:667, т. 63). Впрочем в съдебното заседание жалбоподателят посочи, че със сигурност ще възобнови отново полетите от и до Финландия.

- 16 От това следва, че жалбоподателят, който е конкурент на получателя на помощта, е доказал качеството си на заинтересована страна по смисъла на член 1, буква з) от Регламент 2015/1589, имаща интерес да ѝ се гарантирана защитата на процесуалните права, които черпи от член 108, параграф 2 ДФЕС.
- 17 В настоящия случай от точки 33—39 от жалбата е видно, че жалбоподателят цели да постигне само спазването на процесуалните права, с които разполага по силата на член 108, параграф 2 ДФЕС, въпреки че единствено в третото основание се посочва изрично защитата на тези права. Поради това следва да се приеме, че жалбата е допустима в частта, в която жалбоподателят изтъква нарушение на своите процесуални права. Важно е съответно да се определи кои са основанията за обжалване, които могат да бъдат допустими, доколкото с тях се цели установяване на посоченото нарушение.
- 18 Третото основание, с което се цели спазването на процесуалните права на жалбоподателя, е допустимо. Освен това следва да се припомни, че за да докаже нарушение на процесуалните си права, жалбоподателят има право да изтъкне доводи, сочещи, че констатацията на Комисията за съвместимост на разглежданата мярка с вътрешния пазар е неправилна, с което *a fortiori* може да установи, че Комисията е трябвало да има съмнения при преценката на съвместимостта на тази мярка с вътрешния пазар. Следователно в случая Общият съд е оправомощен да разгледа представените от жалбоподателя в рамките на първите две основания доводи по същество, към които той препраща в своето трето основание, за да провери дали те могат да подкрепят изрично изтъкнатото от жалбоподателя основание за наличието на съмнения, обосноваващи започването на процедурата по член 108, параграф 2 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 13 юни 2013 г., Ryanair/Комисия, C-287/12 P, непубликувано, EU:C:2013:395, т. 57—60 и от 6 май 2019 г., Scor/Комисия, T-135/17, непубликувано, EU:T:2019:287, т. 77).
- 19 Що се отнася до четвъртото основание, изведено от липсата на мотиви в обжалваното решение, следва да се подчертае, че неизпълнението на задължението за мотивиране спада към съществените процесуални нарушения и представлява абсолютно основание за отмяна, което трябва да бъде разгледано служебно от съда на Съюза и не се отнася до материалноправната законосъобразност на обжалваното решение (вж. в този смисъл решение от 2 април 1998 г., Комисия/Sytraval и Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, т. 67—72).

По същество

- 20 В самото начало следва да се припомни, че законосъобразността на решение да не се повдигат възражения на основание член 4, параграф 3 от Регламент 2015/1589, каквото е обжалваното решение, зависи от това дали във фазата на предварителното разглеждане на мярката, за която е отправено уведомление, преценката на информацията и обстоятелствата, с които е запозната Комисията, е трябвало обективно да породи съмнения относно съвместимостта на тази мярка с общия пазар, като се има предвид, че подобни съмнения трябва да доведат до започване на официална процедура по разследване, в която могат да участват заинтересованите страни по член 1, буква з) от същия регламент (вж. по аналогия решения от 3 септември 2020 г., Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland и др./Комисия, C-817/18 P, EU:C:2020:637, т. 80 и от 2 септември 2021 г., Комисия/Tempus Energy и Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, т. 38).

- 21 Освен това законосъобразността на дадено решение да не се повдигат възражения, взето след приключване на процедура по предварително разглеждане, трябва да се преценява от съда на Съюза в зависимост не само от информацията, с която Комисията е разполагала към момента на вземането му, но и от информацията, с която е могла да разполага (решение от 29 април 2021 г., Achemos Grupė и Achema/Комисия, C-847/19 P, непубликувано, EU:C:2021:343, т. 41 и от 2 септември 2021 г., Комисия/Tempus Energy и Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, т. 42).
- 22 Исканият отмяна на решението да не се повдигат възражения трябва да докаже наличието на съмнения в съвместимостта на съответната помощ с вътрешния пазар, като представи съвкупност от съвпадащи косвени доказателства, свързани както с обстоятелствата около приемането на това решение, така и с неговото съдържание (решение от 3 септември 2020 г., Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland и др./Комисия, C-817/18 P, EU:C:2020:637, т. 82 и от 2 септември 2021 г., Комисия/Tempus Energy и Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, т. 40).
- 23 В настоящия случай в рамките на контрола за законосъобразност на обжалваното решение Общият съд трябва да разгледа доводите на жалбоподателя, целящи да установят, че след предварителното разглеждане Комисията е трябвало да има съмнения относно съвместимостта на разглежданата мярка с вътрешния пазар по смисъла на член 4, параграфи 3 и 4 от Регламент 2015/1589.

По третото основание, изведено от нарушение на процесуалните права на жалбоподателя

- 24 Третото основание, в рамките на което жалбоподателят препраща и към първото и второто основание, се разделя на шест части, изведени от различни признаци, по които е видно, че Комисията е трябвало да има съмнения съгласно вложения в това понятие смисъл на член 4 от Регламент 2015/1589.

– По признака, отнасящ се до нарушение на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, доколкото разглежданата мярка не преодолявала сериозни затруднения в икономиката на Финландия

- 25 По същество според жалбоподателя Комисията не е доказала, че разглежданата мярка е предназначена за преодоляване на сериозни затруднения във финландската икономика.
- 26 Комисията, подкрепяна от Френската република и от Република Финландия, оспорва този довод.
- 27 Следва да се припомни, че съгласно член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС помощите за преодоляване на сериозни затруднения в икономиката на държава членка могат да се считат за съвместими с вътрешния пазар.
- 28 Член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС е изключение от прогласения в член 107, параграф 1 ДФЕС основен принцип за несъвместимост на държавните помощи с вътрешния пазар. Следователно той трябва да се тълкува ограничително (вж. решение от 9 април 2014 г., Гърция/Комисия, T-150/12, непубликувано, EU:T:2014:191, т. 146 и цитираната съдебна практика). Член 107, параграф 1 ДФЕС уточнява, че всяка помощ, предоставена от държава

членка или чрез ресурси на държава членка „под каквато и да било форма“, е несъвместима с вътрешния пазар. Поради това член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС е приложим към индивидуалните помощи (решение от 14 април 2021 г., Ryanair/Комисия (Finnair I; COVID-19), T-388/20, обжалвано, EU:T:2021:196, т. 32).

- 29 Съгласно съдебната практика Комисията може да обяви дадена помощ за съвместима с член 107, параграф 3 ДФЕС само ако е възможно да установи, че тя допринася за осъществяването на една от предвидените цели, които предприятието получател не би могло да постигне със собствени средства при нормални условия на пазара. С други думи, разглежданата мярка не може да бъде обявена за съвместима с вътрешния пазар, ако подобрява финансовото положение на предприятието получател, без да е необходима за постигането на целта по член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, а именно преодоляване на сериозните затруднения във финландската икономика (вж. в този смисъл решение от 14 януари 2009 г., Kronprly/Комисия, T-162/06, EU:T:2009:2, т. 65 и цитираната съдебна практика; в този смисъл вж. също решение от 14 април 2021 г., Ryanair/Комисия (Finnair I; COVID-19), T-388/20, обжалвано, EU:T:2021:196, т. 33).
- 30 На първо място, следва да се отбележи, че противно на твърдението на жалбоподателя, член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС не изисква разглежданата помощ сама по себе си да може да преодолее сериозните затруднения в икономиката на съответната държава членка. Възможно е, след като Комисията установи наличието на сериозни затруднения в икономиката на държава членка, последната може да получи разрешение — ако са изпълнени и останалите предвидени в този член условия — да отпусне държавни помощи под формата на схеми за помощ или на индивидуални помощи, които да допринесат за преодоляването на тези сериозни затруднения. Следователно може да става въпрос за няколко мерки за помощ, всяка от които допринася за постигането на тази цел. При това положение не може да се изисква дадената мярка за помощ да преодолява сама по себе си сериозни затруднения в икономиката на държава членка, за да бъде валидно нейното приемане на основание член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС (решение от 14 април 2021 г., Ryanair/Комисия (Finnair I; COVID-19), T-388/20, обжалвано, EU:T:2021:196, т. 41).
- 31 При тези условия жалбоподателят не може да упреква Комисията, че е обявила разглежданата мярка за отговаряща на условията на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС само поради това, че сама по себе си тази мярка не може да преодолее сериозните затруднения в икономиката на Финландия, предизвикани от пандемията от COVID-19.
- 32 На второ място, доколкото жалбоподателят твърди, че разглежданата мярка не преодолява сериозните затруднения във финландската икономика, а напротив, я утежнява в полза само на Finnair, следва да се провери дали Комисията е имала основание да заяви, че тази мярка допринася за постигането на посочената в член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС цел съгласно изложената в точка 29 по-горе съдебна практика.
- 33 В случая жалбоподателят не оспорва, че пандемията от COVID-19 е довела до сериозни затруднения във финландската икономика, нито че секторът на въздушния транспорт като цяло е бил особено засегнат от причинената от тази пандемия криза.
- 34 Жалбоподателят не оспорва и извода, че държавната гаранция и разглежданата мярка са толкова тясно свързани, че трябва да се разглеждат като само една мярка.

- 35 Целта на тези две мерки е по същество да се предоставят на Finnair достатъчно ликвидни средства, за да се поддържа нейната жизнеспособност и въздушните ѝ услуги по транспортиране в периода на сериозни смущения за цялата финландска икономика от пандемията от COVID-19, и да не се допусне евентуалното изпадане на Finnair в несъстоятелност да наруши в още по-голяма степен икономиката на засегнатата държава членка (т. 41 от обжалваното решение).
- 36 Във връзка с това Комисията приема в обжалваното решение, че има опасност обявяването в несъстоятелност или нефункционалността на Finnair да засегне сериозно финландската икономика поради нейната основна роля за националната и международната свързаност на страната, както и поради икономическата и социалната ѝ тежест за редица доставчици и работници във Финландия, поради което заключава, че мерките, от които се ползва Finnair, допринасят за постигане на една от целите по член 107, параграф 3 ДФЕС, а именно преодоляване на сериозни затруднения в икономиката на тази държава (т. 84—86 от обжалваното решение).
- 37 По този въпрос следва да се констатира, от една страна, че Finnair използва вътрешна и международна мрежа, която осигурява свързаността на Финландия. Всъщност Finnair е основният въздушен превозвач във Финландия с близо петнадесет милиона превозени пътници през 2019 г., тоест 67 % от всички пътници, превозени от и в рамките на Финландия за тази година. Finnair обслужва повечето регионални финландски летища и разполага с широка международна мрежа с повече от 100 маршрута, свързващи Финландия с основните бизнес центрове в Европа и в други региони по света (вж. в този смисъл решение от 14 април 2021 г., Ryanair/Комисия (Finnair I; COVID-19), T-388/20, обжалвано, EU:T:2021:196, т. 45 и 57).
- 38 Освен това Finnair е основният оператор на въздушния превоз на товари във Финландия и разполага с широка азиатска мрежа. Тъй като тази мрежа е от съществено значение за търговията между финландските и азиатските предприятия, нейното значение е нараснало допълнително в контекста на кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19. Всъщност Finnair обслужва ежедневно превозни товарни маршрути до Южна Корея, Китай и Япония, за да отговори на финландското търсене на фармацевтични стоки и медицинско оборудване, необходими в борбата с вируса (решение от 14 април 2021 г., Ryanair/Комисия (Finnair I; COVID-19), T-388/20, обжалвано, EU:T:2021:196, т. 47).
- 39 От друга страна, следва да се обърне внимание, както прави Комисията в обжалваното решение, че Finnair има значителна икономическа и социална тежест във Финландия. През 2017 г. Finnair се е нареждала на шестнадесето място сред най-големите дружества във Финландия по своя принос в брутният вътрешен продукт (БВП) на страната, с добавена стойност в размер на 600 милиона евро, като през 2019 г. работещите в нея са били около 6 800.
- 40 Жалбоподателят твърди, че тези стойности са недостатъчни в сравнение с БВП на Финландия (около 241 милиарда евро през 2019 г.) или с общия брой на заетите лица (2,5 милиона души), за да обосноват разглежданата мярка. Въпреки това, макар добавената стойност на Finnair да представлява само част от финландския БВП и служителите на Finnair да са само част от броя на заетите лица във Финландия, това не може да постави под въпрос значението на Finnair за тази икономика. Всъщност достатъчно е да се припомни, че само Finnair е превозила 67 % от всички пътници, пътуващи от и в рамките на Финландия, като тя е единствената авиокомпания с редовни услуги, свързващи в течение на

годината по-голямата част от регионалните финландски летища. 50 % от превозваните с тези вътрешни полети на Finnair пътници са пътували по професионални причини. Следователно Finnair изпълнява основна роля при въздушния превоз на пътници в страна, където поради климатични и географски причини другите видове транспорт невинаги са задоволителна алтернатива на въздухоплаването. Освен това по време на пандемията Finnair е сътрудничила с Huoltovarmuuskeskus (Национална агенция за спешна помощ, Финландия), като е използвала нейната международна мрежа, за да задоволи финландското търсене на необходимото за справяне с пандемията от Ковид-19 оборудване. Сигурното снабдяване със съответни фармацевтични и медицински стоки обаче е от стратегическо значение както за защитата на здравето на пребиваващите във Финландия лица, така и за намаляване на ограничителните мерки и бързото възобновяване на дейностите във финландската икономика. Много финландски предприятия са разчитали на предоставяните от Finnair товарни превозни услуги, а някои от тях са разчитали и на покупките на Finnair. Всъщност през 2019 г. покупките, които Finnair е правила от своите доставчици, са възлизали на 1,9 милиарда евро, 40 % от които са от финландски предприятия (вж. в този смисъл решение от 14 април 2021 г., Ryanair/Комисия (Finnair I; COVID-19), T-388/20, обжалвано, EU:T:2021:196, т. 44—53).

- 41 С оглед на тези обстоятелства Комисията правилно приема, че поради основната роля на Finnair за националната и международната свързаност на Финландия, и нейната икономическа и социална тежест за много финландски доставчици и работници, разглежданата мярка допринася за постигането на посочената в член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС цел, а именно преодоляване на сериозните затруднения в икономиката на тази държава, и в никакъв случай не задълбочава трудностите във финландската икономика, както твърди жалбоподателят.
- 42 В това отношение останалите доводи на жалбоподателя не могат да оборят направения извод.
- 43 Първо, що се отнася до приетите на основание член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС предходни решения на Комисията, жалбоподателят твърди, че тези решения, засягащи отделни предприятия, се отнасят до банки и до един оператор на железопътна мрежа в държава членка. Според него, макар дадена банка да може да има системно значение за икономиката, а дадена железопътна мрежа да може да има важна роля за икономиката и населението на определена страна, случаят на Finnair не бил такъв.
- 44 Следва обаче да се припомни, че законосъобразността на обжалваното решение трябва да се преценява единствено в рамките на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, а не в светлината на твърдяната предходна практика на Комисията при вземане на решения (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2013 г., Nitrogénművek Vegyipari/Комисия, T-387/11, непубликувано, EU:T:2013:98, т. 126 и цитираната съдебна практика). При всички случаи сам по себе си фактът, че Finnair не е нито банка, нито оператор на железопътна мрежа, не позволява да се приеме, че тя не е значима за финландската икономика. Само този факт не може да докаже също така, че разглежданата мярка не допринася за постигането на целта, посочена в член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, и че за Комисията е трябвало да възникнат съмнения при преценката на съвместимостта на тази мярка с вътрешния пазар.
- 45 Второ, що се отнася до твърдението за наличие на финансови затруднения на Finnair преди пандемията от Ковид-19, от една страна, жалбоподателят не оспорва, че преди пандемията от Ковид-19 авиокомпанията е била в затруднено положение по смисъла на член 2, точка 18

от Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията от 17 юни 2014 година за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар в приложение на членове 107 и 108 [ДФЕС] (ОВ L 187, 2014 г., стр. 1).

- 46 От друга страна, представеният в приложение към жалбата документ, озаглавен „Финансова информация на Finnair за 2019 г.“, на който се позовава жалбоподателят в подкрепа на своя довод, не разкрива наличието на затруднения, засягащи Finnair преди началото на пандемията от Ковид-19, които да са могли да породят съмнения относно съвместимостта на разглежданата мярка с вътрешния пазар. Напротив, макар печалбите на Finnair за 2019 г. да са намалели с 25 % спрямо тези за 2018 г., документът потвърждава, че въпреки това намаление Finnair е било рентабилно предприятие преди пандемията от Ковид-19.
- 47 Трето, що се отнася до значението на Finnair за свързаността на Финландия, жалбоподателят изтъква, че обжалваното решение преувеличава значението на това обстоятелство, тъй като две трети от продадените от тази авиокомпания билети били за осигуряване на кореспондиращи въздушни връзки. Във връзка с това е достатъчно да се припомни, че броят на превозваните от Finnair пътници извън кореспондиращите въздушни връзки не е единственият фактор, който Комисията е взела предвид, за да стигне до извода, че разглежданата мярка допринася за постигането на една от целите по член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС. Всъщност, както следва от точки 84—86 от обжалваното решение, Комисията действително е взела предвид превоза на пътници, но също така и превоза на товари, работните места, покупките от финландски доставчици и приноса към БВП. Дори да се приеме, че две трети от продадените от Finnair билети са били билети за кореспондиращи въздушни връзки, това не променя факта, че преди пандемията от Ковид-19 Finnair е играла важна роля за свързаността на страната (вж. т. 37—40 по-горе). При тези обстоятелства доводът на жалбоподателя не може да докаже, че разглежданата мярка не е допринесла за преодоляване на сериозните затруднения във финландската икономика, а за Комисията е трябвало да възникнат съмнения при преценката на съвместимостта на тази мярка с вътрешния пазар.
- 48 Четвърто, във връзка с твърдението за недоказаност от страна на Комисията, че несъстоятелността на Finnair непременно щяла да застраши финландската икономика и свързаността на страната, жалбоподателят упреква по-специално Комисията в недоказване, от една страна, че без разглежданата мярка Finnair неизбежно е щяла да изпадне в несъстоятелност, при което всички нейни дейности щели да бъдат преустановени, и от друга страна, че никоя друга авиокомпания нямало да бъде в състояние да се приспособи и да поеме маршрутите, преди това обслужвани от Finnair. В това отношение според жалбоподателя несъстоятелността на авиокомпаниите Malev и Sranair показвала, че несъстоятелността на дадена национална компания може да увеличи свързаността на страната и да доведе до процъфтяване на нейното основно летище.
- 49 В това отношение, макар в обжалваното решение Комисията да приема, че несъстоятелността или нефункционалността на Finnair е възможно да предизвика сериозни затруднения във финландската икономика, преценката на съвместимостта на разглежданата мярка с вътрешния пазар не изисква от нея да се увери, че без намеса от страна на държавата Finnair би преустановила непременно всичките си дейности. Достатъчно е било да констатира, че разглежданата мярка е необходима с оглед на сериозните затруднения на Finnair да запази дейността си поради рисковете, свързани с нейната платежоспособност.

- 50 По този въпрос следва да се отбележи, че търсенето както на вътрешни, така и на международни полети е страдало сериозно от разпространението на Ковид-19 и на произтичащите от това ограничения на полетите. Безспорно свиването на търсенето е имало непосредствен и драматичен отрицателен ефект върху паричните потоци за Finnair. През пролетта на 2020 г. тя е отменила голяма част от полетите си, а след това е трябвало да възстанови сумите на пътниците (т. 81 от обжалваното решение). Впоследствие Finnair се е опитала да получи финансиране на кредитните пазари, но поради несигурното положение и перспективи не е могла да покрие всичките си нужди от ликвидни средства. За да получи допълнителни средства, към момента на приемане на решението относно държавната гаранция тя успява да договори кредит и улеснения при продажбата и обратния лизинг на свободните от тежести свои самолети. Също така, за да запази своите средства, Finnair въвежда и значителни хоризонтални мерки за намаляване на разходите.
- 51 Въпреки тези мерки, Комисията констатира в обжалваното решение въз основа на финансовите прогнози на Finnair за 2020 г. и 2022 г., че собственият капитал на предприятието би трябвало да намалее значително в сравнение с положението, което е преобладавало преди пандемията от Ковид-19. Предвид тези прогнози Комисията счита, че гарантираният от държавата заем за Finnair, липсата на увеличение на капитала и невъзможността да се заемат на пазарите достатъчно суми за покриване на всички нужди от ликвидни средства биха могли да изложат Finnair на недостиг на такива средства и съответно на опасността от изпадане в неплатежоспособност, която да доведе до образуване на производство по несъстоятелност (т. 4, 80 и 81 от обжалваното решение)
- 52 Освен това, противно на твърдението на жалбоподателя, изложеното по-горе не се поставя под съмнение от обстоятелството, че друга авиокомпания евентуално е намерила „други пазарни разрешения“ благодарение на сделка по продажба и обратен лизинг или на намаляването на нейния персонал.
- 53 Всъщност трябва да се констатира, че преди да се обърне към Република Финландия с писмено искане за рекапитализация, Finnair е потърсила други финансови решения, подобни на посочените от жалбоподателя в неговите писмени изявления, но не е успяла да получи финансиране на пазарите, което да ѝ позволи да покрие всички свои нужди от ликвидни средства. Освен това Комисията посочва, че разглежданата рекапитализация е имала две основни последици за Finnair. От една страна, тя е позволила да се увеличи собственият капитал на Finnair, като съответно са се подобрили равнището на нейната задължнялост и перспективите ѝ за възстановяване на достъпа до финансовите пазари при приемливи условия. От друга страна, тя е позволила да се вложат ликвидни средства във Finnair. Поради това финландските власти и Комисията считат, че ликвидните средства, получени в резултат на рекапитализацията, не са могли да бъдат осигурени по друг начин (т. 42 от обжалваното решение). Обратно, нито един от материалите по делото, и по-специално нито едно от представените от жалбоподателя доказателства, не позволява да се заключи, че „други начини на финансиране“ са позволявали да се достигне преследваната с разглежданата мярка цел, като същевременно се гарантира, че търсеният резултат ще бъде постигнат в тези негови две съставни части.
- 54 Ето защо с оглед на посоченото следва да се приеме за доказано от Комисията, че разглежданата мярка е била необходима с оглед на изпитваните от Finnair сериозни затруднения, така че да се запази дейността ѝ с оглед на рисковете, свързани с нейната платежоспособност.

- 55 Впрочем, макар примерите с Malev и Spanair, на които се позовава жалбоподателят, да показват, че несъстоятелността на дадена авиокомпания не води непременно до загуба на свързаността на съответната държава членка, достатъчно е да се припомни, че значението на Finnair за свързаността на страната не е единственото обстоятелство, което се взема предвид при преценката на нейното значение за финландската икономика (вж. точка 47 по-горе). Освен това жалбоподателят не представя никакво доказателство, което да може да поясни на Общия съд какви са последиците от тези два случая на несъстоятелност върху заетостта, доставчиците и също така добавената стойност, създадена за икономиките на съответните две държави членки. При тези условия направената от жалбоподателя аналогия между тези производства по несъстоятелност и настоящия случай не би могла да повлияе на констатацията, че разглежданата мярка е преодоляла сериозни затруднения във финландската икономика.
- 56 Освен това доводът на жалбоподателя, че разполага с голям флот от въздухоплавателни средства, които биха могли бързо да бъдат пребазирани, за да заменят Finnair в случай на прекратяване на дейността ѝ, се съсредоточава върху свързаността на Финландия и пренебрегва взетите предвид други фактори, каквито са местната заетост, местните доставчици и създадената от нея добавена стойност за финландската икономика.
- 57 От всичко изложено по-горе следва, че макар разглежданата мярка несъмнено да води до подобряване на финансовото положение на Finnair, тя все пак е необходима за постигането на една от целите по член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, а именно да се преодолеят сериозните затруднения на финландската икономика, при това в съответствие с цитирана в точка 29 по-горе съдебна практика. Следователно трябва да се заключи, че в рамките на първата част от третото основание жалбоподателят не е представил никакви доказателства за наличието на съмнения по смисъла на член 4, параграфи 3 и 4 от Регламент 2015/1589.
- 58 Поради това първата част трябва да се отхвърли.
- *По признака, отнасящ се до нарушение на точка 3.11 от Временната рамка*
- 59 По същество жалбоподателят твърди, че Комисията е трябвало да има съмнения, тъй като разглежданата мярка се отклонява от някои изисквания, предвидени в точка 3.11 от Временната рамка.
- 60 Комисията, подкрепяна от Република Финландия, оспорва този довод.
- 61 Съгласно постоянната съдебна практика при разглеждането на съвместимостта на мерките за помощ с вътрешния пазар на основание член 107, параграф 3 ДФЕС Комисията разполага с право на преценка (вж. в този смисъл решение от 19 юли 2016 г., Kotnik и др., C-526/14, EU:C:2016:570, т. 38 и цитираната съдебна практика). При упражняване на правото си на преценка Комисията може да приеме насоки, за да определи критериите, въз основа на които възнамерява да преценява съвместимостта с вътрешния пазар на планираните от държавите членки мерки за помощ. Като приема такива насоки и като обявява посредством публикуването им, че ще ги прилага занапред към съответните случаи, Комисията се самоограничава в упражняването на своето право на преценка и не би могла поначало да се отклонява от тези норми, тъй като това би означавало да бъде евентуално санкционирана за нарушение на общи принципи на правото, каквито са принципът на

равно третиране или на защита на оправданите правни очаквания (вж. в този смисъл решения от 8 март 2016 г., Гърция/Комисия, C-431/14 P, EU:C:2016:145, т. 69 и цитираната съдебна практика и от 19 юли 2016 г., Kotnik и др., C-526/14, EU:C:2016:570, т. 39 и 40).

- 62 Макар в областта на държавните помощи Комисията да е обвързана от рамките, които приема, приемането на такива рамки все пак не я освобождава от задължението ѝ да разгледа специфичните изключителни обстоятелства, на които в конкретен случай се позовава държава членка, за да поиска прякото прилагане на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 8 март 2016 г., Гърция/Комисия, C-431/14 P, EU:C:2016:145, т. 70—72 и от 19 юли 2016 г., Kotnik и др., C-526/14, EU:C:2016:570, т. 41).
- 63 В дадения случай финландските власти са уведомили официално за разглежданата мярка по член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС. В обжалваното решение Комисията разглежда спорната мярка в светлината на точка 3.11 от Временната рамка. Тя обаче се е отказала от прилагането на някои изисквания от тази рамка, за да отчете особеностите на мярката, а именно участието на частни инвеститори и обстоятелството, че държавата, в качеството ѝ на традиционен акционер, не е увеличила своето участие в капитала на получателя на помощта в сравнение с дела, който е имала преди пандемията. Комисията уточнява, че занапред ще прилага същия подход към сходни положения със същите характеристики и ще предприеме изменение на Временната рамка, за да включи този подход в нея.
- 64 В този смисъл разногласието между страните се отнася до предвидените в точка 3.11 от Временната рамка изисквания, които Комисията не е приложила. Най-напред става дума за изискването индивидуалните мерки за рекапитализация, приети в контекста на Ковид-19, да включват механизъм за поетапно увеличаване на възнаграждението, с който се увеличава възнаграждението на държавата, за да се стимулира получателят на помощта да изкупи обратно държавните вливания на капитал; по-нататък става дума за забраната получателите на помощи да придобиват участие от над 10 % в конкурентни предприятия, докато не е било извършено обратно изкупуване поне по 75 % от тези мерки, и накрая, става дума за забраната получателите на помощи да изплащат дивиденди, докато по тези мерки не е било извършено изцяло обратно изкупуване. Жалбоподателят изтъква, че по този начин Комисията изкуствено създава изключение от Временната рамка и нарушила принципите на равно третиране, на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания. Напротив, Комисията и Република Финландия твърдят, че съществуват специфични обстоятелства, които в съответствие с цитираната в точка 62 по-горе съдебна практика обосновават прякото прилагане на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС към обстоятелствата по случая и следователно неприлагането на горепосочените изисквания.
- 65 Във връзка с това в самото начало следва да се отбележи, че разглежданата мярка, от една страна, се вписва в регулаторна рамка, която се характеризира с предизвикани от пандемията от Ковид-19 изключителни обстоятелства, и от друга страна, се характеризира с присъщи за нея особености.
- 66 По въпроса за правната уредба, в която се вписва разглежданата мярка, следва да се отбележи, че пандемията от Ковид-19 доведе до настъпването на изключителни обстоятелства. Различните мерки за овладяване на епидемията, приети от държавите членки, като например мерките за социално дистанциране, ограниченията за пътуване, карантините и мерките за ограничаване на движенията на гражданите извън техните домове, доведоха до срив на търсенето във въздушния транспорт и засегнаха сериозно и пряко действащите в този сектор предприятия.

- 67 Икономическите последици от тези изключителни обстоятелства изискваха незабавни действия както от страна на държавите членки, така и от страна на Съюза. За целта Комисията приема Временната рамка на 19 март 2020 г., тоест няколко дни след приемането от държавите членки на първите мерки за овладяване на епидемията, за да им позволи да действат спешно, както го изисква ситуацията. От тази гледна точка във Временната рамка Комисията посочва условията, на които трябва да отговарят приеманите временни мерки за държавна помощ, за да бъдат считани за съвместими с вътрешния пазар на основание член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС и да бъде осигурено бързото получаване на разрешение след като съответната държава членка е направила официално уведомление за тях. Тази рамка, с оглед на крайната спешност, при която е приемана, не е могла да включи всички мерки, които държавите членки са могли да приемат в полза на икономически субекти, засегнати от кризата, предизвикана от пандемията от Ковид-19. За да вземе предвид развитието на обстановката и различните видове мерки, които държавите членки са възнамерявали да предприемат в борбата с пагубните последици от пандемията, Комисията е направила неколккратно поправки във Временната рамка. Така към момента на приемане на обжалваното решение Комисията е възнамерявала да приеме нова поправка във Временната рамка, за да включи в нея вида временни мерки за помощ, каквито са разглежданите. В крайна сметка поправката е приета на 29 юни 2020 г., тоест около двадесет дни след приемането на обжалваното решение.
- 68 Що се отнася до спецификата на разглежданата мярка, следва да се констатира, че мярката има много особени характеристики, които Комисията не е имала предвид при приемането на Временната рамка. Всъщност, от една страна, мярката не е имала за цел да увеличи дела на държавата, явяваща се традиционен акционер, тъй като записването на нейните нови акции е ставало само пропорционално на предходното ѝ участие. От друга страна, разглежданата мярка е предвиждала значително частно участие. Всъщност участието на частни инвеститори в рекапитализацията на Finnair възлиза на поне 30 % от вложения нов собствен капитал, доколкото частни банки са се ангажирали да запишат новите акции, които настоящите или потенциалните частни инвеститори не биха закупили. Както уточнява Република Финландия, този ангажимент на частните банки гарантира, че делът на държавата няма да се увеличи. При този начин на рекапитализиране размерът на държавната помощ е останал по-нисък от този, който би бил необходим без това частно участие. Накратко, рекапитализацията на Finnair е предполагала едновременно и при едни и същи условия участие както на публичен, така и на частен капитал, при което остава непроменено съотношението между акциите, притежавани от публичните акционери, и тези, които се притежават от частните акционери.
- 69 Именно в светлината на тези изключителни обстоятелства и на твърде особените характеристики на разглежданата мярка следва да се провери дали доказателствата, изтъкнати от жалбоподателя пред Общия съд, са могли да породят съмнения за съвместимостта на разглежданата мярка с вътрешния пазар.
- 70 На първо място, що се отнася до механизма за поетапно увеличаване на възнаграждението, за да се стимулира получателят на помощта да изкупи обратно държавните вливания на капитал, жалбоподателят изтъква, че по силата на точка 61 от Временната рамка „всяка“ мярка за рекапитализация — без изключение — трябва да включва такъв механизъм. Комисията неправилно освободила Република Финландия от задължението да предостави стратегия за препродажба от държавата на дела, който има в капитала на Finnair вследствие от разглежданата мярка, въпреки че такава стратегия се изисквала от точка 3.11.7 от Временната рамка, озаглавена „Стратегия за излизане на държавата от

участието, произтичащо от рекапитализация, и задължения за докладване“. В това отношение жалбоподателят твърди, от една страна, че не е оправдано предприятията, в които държавата е била акционер преди пандемията на Ковид-19, да бъдат третирани различно от тези, в които тя не е била акционер. Да се третират по различен начин, както това правела Комисията, представлявало отклонение от правилото за намаляване на нарушенията на конкуренцията и погазвало принципа на неутралитет между публичната и частната собственост, установен в член 345 ДФЕС. От друга страна, според жалбоподателя било погрешно да се счита, както прави Комисията в обжалваното решение, че относително силното намаляване на съществуващите акционери обосновава отказ от изискването за механизъм за поетапно увеличаване на възнаграждението.

- 71 По този въпрос, както наистина подчертава жалбоподателят, точка 61 от Временната рамка предвижда, че „[в]сяка мярка за рекапитализация включва механизъм за поетапно увеличаване на възнаграждението на държавата, за да се стимулира бенефициерът да изкупи обратно държавните вливания на капитал“. Нито текстът на точка 61, нито съдържанието на точка 3.11.7 от Временната рамка обаче, на която също се позовава жалбоподателят, освобождават Комисията от задължението ѝ да провери дали подобен механизъм за поетапно увеличаване на възнаграждението е съобразен с конкретния случай, предвид твърде специфичните характеристики на разглежданата мярка, а в случай че не е — да приложи пряко член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС.
- 72 Във връзка с това Комисията констатира в точка 74 от обжалваното решение, че предвидените във Временната рамка стимули за продажба от държавата на нейния дял в собствения капитал, който е придобила в качеството на помощ с оглед на пандемията от Ковид-19, не са приспособени към рекапитализацията на притежаваните вече отчасти от държавата предприятия, и в които тя и частните инвеститори са вложили капитал пропорционално на своето предходно участие. По-нататък, в точки 92 и 93 от обжалваното решение Комисията посочва, че макар Временната рамка да предвижда механизъм за поетапно увеличаване на възнаграждението на държавата в два етапа, разглежданата мярка изисква новите акции, записани по-конкретно от държавата, да бъдат предлагани на цена, която е поне 20 % по-ниска от курса на акциите на Finnair в рамките на петнадесетте дни, предхождащи искането за рекапитализация. При тези условия Комисията счита, че това обезценяване е достатъчно, за да може Република Финландия да получи достатъчно възнаграждение, като заключава, че с оглед на точки 60—62 от Временната рамка няма необходимост от други увеличения на възнаграждението на държавата. Накрая, в точка 111 от обжалваното решение Комисията приема, че поради липсата на увеличаване на притежавания от държавата дял в капитала на Finnair след рекапитализацията не се изисква стратегия за излизане от участието, каквато е предвидената в точка 3.11.7 от Временната рамка.
- 73 Жалбоподателят не оспорва преценката на Комисията, че доколкото записаните от държавата нови акции са имали цена, по-ниска поне с 20 % от курса на акциите на Finnair, това обезценяване е било достатъчно, за да може Република Финландия да получи достатъчно възнаграждение. Той обаче оспорва твърдението на Комисията, че не е подходящ в дадения случай стимулт за препродажба от държавата на частта от капитала, придобита вследствие от разглежданата мярка, който произтича от предвидените във Временната рамка механизми за поетапно увеличаване на възнаграждението.

- 74 В това отношение следва да се отбележи, че механизмите за поетапно увеличаване на възнаграждението, предвидени в точки 61 и 62 от Временната рамка, имат за цел възстановяването на status quo ante.
- 75 В случай като настоящия обаче, в който държавата придобива нови акции пропорционално на своето предходно дялово участие, прилагането на точки 61 и 62 от Временната рамка и изискването от тази държава да продаде придобития от нея вследствие на спорната мярка дял от капитала, в действителност би я задължило да намали своя дял до по-ниско равнище от съществувалото преди прилагането на разглежданата мярка, което би довело до изменение в структурата на капитала на получателя на помощта. При това положение не би било изключено държавата да се окаже принудена да загуби положението на мажоритарен акционер, което е имала преди рекапитализацията. Подобни последици биха надхвърлили предвидената в точки 61 и 62 от Временната рамка и посочена в точка 74 по-горе цел на механизмите за поетапно увеличение на възнаграждението.
- 76 Ето защо следва да се заключи, че предвид твърде особените характеристики на разглежданата мярка изискването в точки 61 и 62 от Временната рамка за механизъм за поетапно увеличаване на възнаграждението, който стимулира получателя на помощта да изкупи обратно придобития от държавата дял от капитала, е било неподходящо, както правилно е констатирала Комисията.
- 77 Останалите доводи на жалбоподателя не поставят под съмнение този извод.
- 78 Всъщност, най-напред, противно на твърденията на жалбоподателя, посочената във връзка с това практика на Комисията не доказва, че е било наложително да се намали делът на държавата в капитала на Finnair в сравнение с този, който тя е притежавала преди пандемията от Ковид-19. Посочените от жалбоподателя примери, а именно две предходни решения на Комисията относно Crédit Lyonnais и Alstom, се отнасят съответно до положение, при което целта на приватизацията е била ясно възложена на съответната банка, и до положение, при което държавата се е включила в капитала на съответното предприятие. Тези положения обаче се различават от посоченото в точка 75 по-горе. Впрочем съгласно споменатата в точка 44 по-горе съдебна практика законосъобразността на обжалваното решение трябва да се преценява в рамките на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, а не с оглед на твърдяна по-ранна практика.
- 79 По-нататък, не може да се приеме доводът на жалбоподателя, че Комисията е създала разлика в третирането между предприятията, вече притежавани отчасти от държавата, и тези, които вече не са притежавани отчасти от държавата. Всъщност мярка, увеличаваща цялостното участие на държавата в предприятие, отчасти притежавано от нея преди пандемията на Ковид-19 и която съдържа държавна помощ, не е сравнима с разглежданата в случая мярка, предвид нейните особени характеристики, поради което не би могло да има разлика в третирането между предприятията, ползващи се от тези две категории мерки.
- 80 Също така не може да се приеме доводът на жалбоподателя, че Комисията е нарушила член 345 ДФЕС, който установява принципа на неутралитет на Договорите по отношение на режима на собственост в държавите членки. Всъщност разглежданата мярка не засяга самия режим на собственост в държавите членки.

- 81 Накрая, що се отнася до евентуалното взаимодействие между равнището на намаляване на съществуващите акционери и посоченото в доводите на жалбоподателя изискване за механизъм за поетапно увеличаване на възнаграждението (вж. т. 70 по-горе), достатъчно е да се отбележи, че при всички случаи поради вече изложените в точки 73—76 по-горе причини и при характеризиращите разглежданата мярка конкретни обстоятелства подобен механизъм за поетапно увеличаване на възнаграждението не е подходящ.
- 82 Следователно в особения случай на Finnair — при който мярката за помощ е неутрална за структурата на капитала на дружеството, едновременното участие на частния сектор е значително, възнаграждението на държавата е достатъчно и следователно рискът от нарушаване на конкуренцията е по-малък — следва да се приеме, че в обжалваното решение Комисията е доказала по надлежен начин в съответствие с цитираната в точка 62 по-горе съдебна практика, че даденият случай се различава от положенията, обхванати от Временната рамка. Така обстоятелството, че разглежданата мярка не включва стратегия за излизане на държавата от участие и по-специално механизъм за поетапно увеличаване на възнаграждението, за да се стимулира получателят на помощта да изкупи обратно държавните вливания на капитал, не представлява признак за наличието на съмнения по смисъла на член 4, параграфи 3 и 4 от Регламент 2015/1589.
- 83 На второ място, що се отнася до предвидената в точка 74 от Временната рамка забрана за придобиване от получателя на помощта на участие от над 10 % в конкурентни предприятия или оператори със същия вид дейност, жалбоподателят твърди, че Комисията е разрешила неправомерно на Република Финландия да прилага тази забрана за период от три години. Всъщност Комисията неправилно приела, че изискването по точка 74 от Временната рамка има за цел да насърчи частните инвеститори да закупват акциите, придобити от държавата в подпомогнати по време на пандемията от Ковид-19 частни предприятия, поради което това изискване не било съобразено със случаите, в които държавата се явява традиционен акционер. Според жалбоподателя това изискване всъщност имало за цел да поправи нарушенията на конкуренцията.
- 84 Следва да се припомни, че съгласно точка 74 от Временната рамка „[Д]окато поне по 75 % от мерките за рекапитализация, свързани с COVID-19, не е било извършено обратно изкупуване, на бенефициерите, различни от МСП, се забранява да придобиват участие от над 10 % в конкуренти или други оператори със същия вид дейност, включително в операции нагоре и надолу по веригата“.
- 85 В това отношение трябва да се отбележи, че забраната за придобиване преследва двойна цел. От една страна, тя ограничава неоснователното нарушаване на конкуренцията, като възпрепятства ползвателите на помощи да използват публични средства за финансиране на дейности, които могат да доведат до нарушения на пазара, каквито са придобиването на дялови участия в конкурентни предприятия или оператори със същия вид дейност. От друга страна, доколкото точка 74 от Временната рамка обвързва отмяната на забраната с обратното изкупуване на поне 75 % от помощта, то тази забрана стимулира получателя на помощта да изкупи обратно възможно най-рано държавните вливания на капитал.
- 86 В дадения случай обаче, както бе посочено в точки 73—76 по-горе и както обяснява Комисията в точка 104 от своето решение, подобно изискване за обратно изкупуване на 75 % от разглежданата помощ не е целесъобразно, тъй като обратното изкупуване би довело до задължение за съответната държава членка да намали своето участие в капитала на получателя на помощта до равнище, което е по-ниско от притежаваното от нея преди

пандемията от Ковид-19. При тези условия Комисията с основание е приела, че предвидената в точка 74 от Временната рамка забрана за придобиване не може да бъде приложена в случая.

- 87 Вместо това Република Финландия е забранила на Finnair да осъществява придобивания за срок от три години, считано от датата на вноската в капитала (т. 25 от обжалваното решение). Комисията е приела този срок за подходящ и пропорционален на необходимостта от ограничаване на всяко неправомерно нарушаване на конкуренцията (т. 105 от обжалваното решение).
- 88 Жалбоподателят не оспорва самата продължителност на предложената от Република Финландия и приета от Комисията забрана. Той само упреква предоставеното от Комисията на тази държава членка разрешение да се отклони от предвидената в точка 74 от Временната рамка забрана за придобиване с мотива, че нарушенията на конкуренцията биха били по-ограничени, когато получателят на помощта е публично предприятие.
- 89 Налага се обаче изводът, че Комисията не се е основала на публичния или частен характер на получателя на помощта. Всъщност, както следва от точка 105 от обжалваното решение, за да обоснове дерогацията от предвидената в точка 74 от Временната рамка забрана за придобиване с твърде специфичните обстоятелства на конкретния случай, Комисията се е основала единствено на факта, че държавата не е увеличила размера на участието си в съответното предприятие, което е предполагало това изискване да не може да се приложи само по себе си, без да доведе до значително изменение в структурата на капитала на получателя на помощта.
- 90 С оглед на изложеното следва да се приеме, че в обжалваното решение Комисията надлежно е доказала в съответствие с цитираната в точка 62 по-горе съдебна практика, че настоящият случай се различава от положенията, посочени в точка 74 от Временната рамка. Поради това обстоятелството, че Комисията е приела забрана за придобиване за срок от три години, вместо да обвърже тази забрана с обратното изкупуване на 75 % от вложенията на държавата в собствения капитал, не е признак за наличието на съмнения по смисъла на член 4, параграфи 3 и 4 от Регламент 2015/1589.
- 91 На трето място, що се отнася до забраната за изплащане на дивиденди, жалбоподателят изтъква, че Комисията се е отказала от тази забрана, тъй като е снижила интереса на частните инвеститори за участие в рекапитализацията на Finnair, без да е наясно, че тази констатация се отнася и до частните предприятия, в които държавата е вложила за първи път средства в собствения капитал посредством мярка за помощ. Забраната за изплащане на дивиденди трябвало да гарантира, че рекапитализацията на дадено предприятие от държавата няма да се използва за обогатяване на акционерите. С премахването на забраната за изплащане на дивиденди Комисията създава дискриминация, основана на структурата на акционерния капитал на съответното предприятие.
- 92 Във връзка с това трябва да се припомни, че съгласно точка 77 от Временната рамка ползвателят на мярка за рекапитализация не може да разпределя дивиденди, докато по мярката не е било извършено изцяло обратно изкупуване.

- 93 По този въпрос следва да се уточни, че забраната за изплащане на дивиденди има за цел да гарантира временния характер на държавната намеса, като насърчи получателя на помощта да изкупи дела, придобит от държавата чрез мярката за помощ, а също така има за цел да укрепи собствения капитал на получателя на помощта.
- 94 В случая, от една страна, както бе уточнено в точки 73—76 по-горе, Комисията е приела правилно, че с оглед на особените характеристики на разглежданата мярка не е целесъобразно да се стимулира получателят на помощта да изкупи обратно дела на държавата, придобит в изпълнение на разглежданата мярка.
- 95 От друга страна, макар да е вярно, както твърди жалбоподателят, че вероятността да не бъде получен дивидент във всички случаи намалява интереса на частния инвеститор за участие в рекапитализацията, важно е да се отбележи, както се припомня в точки 73 и 94 от обжалваното решение, че разглежданата мярка се основава на значително участие от страна на частния сектор по начин, при който частта на държавата в капитала на Finnair остава непроменена.
- 96 Като се има предвид тази особена характеристика на разглежданата мярка, в дадения случай е важно да се позволи изплащането на дивиденди, доколкото това е стимул за частните акционери и инвеститори да запишат нови акции, а с това и да предоставят на Finnair нов частен капитал. Всъщност, тъй като замисълът на разглежданата мярка е да се намали във възможно най-голяма степен размерът на помощта, било е логично да се осигури за частните инвеститори получаването на дивиденди от записаните от тях нови акции, за да се гарантира тяхното значително участие.
- 97 Това се отнася в още по-голяма степен до свързаните с пандемията от Ковид-19 изключителни обстоятелства, които неизбежно са довели до влошаване на инвестиционния климат във въздушния сектор. По този начин, както се припомня в точка 43 от обжалваното решение, влошаването на този климат е било такова, че към момента на приемане на обжалваното решение Република Финландия е предоставила държавна гаранция на Finnair, за да увеличи вероятността рекапитализацията на Finnair да съвпадне с участието на публичния и частния сектор. Следователно, без да въведе стимули, Република Финландия не е могла да очаква значително участие на частни акционери и инвеститори.
- 98 Така се налага изводът, че липсата на забрана за изплащане на дивиденди е обоснована от обстоятелството, че държавата не е увеличила своето участие в сравнение с това, което е имала преди кризата, свързана с пандемията от Ковид-19, поради едновременното участие в рекапитализацията на Finnair на частни акционери и инвеститори, водещо до намаляване на размера на помощта. По този начин дивидентите, изплащани на частните акционери и инвеститори, се явяват само възнаграждение за техните значителни инвестиции във Finnair в условията на криза и унил инвестиционен климат.
- 99 Впрочем жалбоподателят не представя никакво доказателство, че встъпването на държавата в капитала на частно предприятие посредством мярка за помощ, увеличаваща по принцип участието ѝ в него, е сходно с разглежданото в настоящия случай, което се характеризира с участие както на публични, така и на частни капитали при същите условия и пропорционално на тяхното предходно дялово участие. Нещо повече, по изложените в

точка 95 по-горе съображения следва да се приеме, че тези случаи се различават и обжалваното решение не е наложило дискриминация. При това положение даденият довод не може да бъде приет.

- 100 С оглед на гореизложеното и в съответствие с цитираната в точка 62 по-горе съдебна практика обжалваното решение надлежно установява, че настоящият случай се различава от обхванатите от Временната рамка хипотези. Поради това фактът, че Комисията е премахнала забраната за изплащане на дивиденди, не е признак за наличието на съмнения по смисъла на член 4, параграфи 3 и 4 от Регламент 2015/1589.
- 101 При тези условия само по себе си обстоятелството, че Комисията се е отклонила от прилагането на някои изисквания от Временната рамка, за да вземе под внимание специфичните обстоятелства на разглежданата мярка по смисъла на цитираната в точка 62 по-горе съдебна практика, а именно че държавата е традиционен мажоритарен акционер на получателя на помощта, както и че тя е записала новите акции пропорционално на своето предходно участие, не е достатъчно, за да докаже, че за нея е трябвало да възникнат съмнения относно съвместимостта на тази мярка с вътрешния пазар, които да доведат до приемането на решение за започване на официална процедура по разследване.
- 102 С оглед на всички изложени по-горе съображения следва да се заключи, противно на твърдението от жалбоподателя, че Комисията не е нарушила също така принципите на равно третиране, на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания.
- 103 Поради това в рамките на втората част от третото основание жалбоподателят не е предявил никакви доказателства за наличието на съмнения по смисъла на член 4, параграфи 3 и 4 от Регламент 2015/1589. Следователно тази част трябва да се отхвърли.

– По признака, отнасящ се до неизпълнението на твърдяното задължение за съпоставяне на положителните с отрицателните последици от помощта за условията на търговия и за поддържането на ненарушена конкуренция

- 104 По същество жалбоподателят твърди, че когато Комисията разглежда съвместимостта с вътрешния пазар на дадена помощ, тя трябва да съпостави очакваните положителни последици с оглед на целите за постигане по член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, и отрицателните последици от нарушаването на конкуренцията и въздействието на помощта върху търговията между държавите членки. По-конкретно точка 1.2 от Временната рамка всъщност задължавала Комисията да направи такова съпоставяне. При условията на евентуалност жалбоподателят посочва, че ако според Общия съд Временната рамка освобождава Комисията от този подход, на основание член 277 ДФЕС той повдига възражение за незаконосъобразност на Временната рамка, доколкото с нея се нарушава задължението за осъществяването на съпоставяне.
- 105 Комисията, подкрепена от Френската република и от Република Финландия, оспорва тези доводи.
- 106 Съгласно член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС „[з]а съвместими с вътрешния пазар могат да се приемат [...] помощите за [...] преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава членка“. От текста на разпоредбата следва, че за нейните автори в интерес на целия Съюз е дадена държава членка да е в състояние да преодолее голяма, дори екзистенциална криза, която може да има неизбежно сериозни последици за икономиката

на всяка от другите държави членки или на част от тях, а следователно и за самия Съюз. Това буквално тълкуване на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС се потвърждава при сравняването му с член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, който се отнася до „помощите, които имат за цел да улеснят развитието на някои икономически дейности или на някои икономически региони, доколкото тези помощи не засягат по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес“, с оглед на това, че в този цитиран текст се съдържа условие, свързано с доказването на незасягането по неблагоприятен начин на условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес, което условие не фигурира в член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 22 септември 2020 г., Австрия/Комисия, C-594/18 P, EU:C:2020:742, т. 20 и 39).

- 107 Така, доколкото са изпълнени предвидените в член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС условия, а именно държавата членка в конкретния случай действително да е изправена пред сериозни затруднения в нейната икономика и мерките за помощ, приети за преодоляването на тези затруднения, от една страна, да са необходими за постигането на тази цел, и от друга страна да са подходящи и пропорционални, се презумира, че съответните мерки са приети в интерес на Съюза, поради което разглежданата разпоредба не изисква Комисията да съпоставя положителните с отрицателните последици от помощта за условията на търговия и за поддържането на ненарушена конкуренция, за разлика от предвиденото в член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС. С други думи, няма основание за подобно съпоставяне при прилагането на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, тъй като се презумира, че резултатът от него е положителен. Всъщност преодоляването на сериозно затруднение от държава членка в нейната икономия би било само от полза най-общо за Съюза и за вътрешния пазар в частност (решение от 17 февруари 2021 г., Ryanair/Комисия, T-238/20, обжалвано, EU:T:2021:91, т. 68).
- 108 Поради това трябва да се отхвърли доводът на жалбоподателя, че задължението за съпоставяне произтича от изключителния характер на съвместимите с вътрешния пазар помощи, включително тези, които са обявени за съвместими съгласно член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС. По същите причини той няма основание да се позовава на решения от 6 юли 1995 г., АИТЕС и др./Комисия (T-447/93—T-449/93, EU:T:1995:130), и от 19 септември 2018 г., NH Ferries и др./Комисия (T-68/15, EU:T:2018:563, т. 210—214) (вж. в този смисъл решения от 17 февруари 2021 г., Ryanair/Комисия, T-238/20, обжалвано, EU:T:2021:91, т. 69 и от 14 април 2021 г., Ryanair/Комисия (Finnaair I; COVID-19), T-388/20, обжалвано, EU:T:2021:196, т. 70 и 71).
- 109 Също така жалбоподателят не е убедителен с твърдението, че задължителният характер на съпоставянето следва от Временната рамка, в която не било предвидено подобно задължение. По-точно точка 1.2 от Временната рамка, на която той се позовава и която се отнася до „[н]еобходимост[та] от съгласуване на националните мерки за държавна помощ на европейско равнище“, съдържа само една точка, а именно точка 10, която не предвижда никакво предписание по този въпрос.
- 110 Поради това в обжалваното решение Комисията не е била длъжна да извърши претендираното от жалбоподателя съпоставяне. Макар жалбоподателят да повдига възражение за незаконосъобразност на Временната рамка, член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС не изисква от Комисията да съпоставя полезните с отрицателните последици от

помощта за условията на търговия и за поддържането на ненарушена конкуренция, както е видно от точка 107 по-горе. При това положение Временната рамка, която не предвижда такова съпоставяне, не би могла да наруши тази разпоредба.

- 111 След разглеждането на доводите, изтъкнати от жалбоподателя в рамките на третата част от третото основание, следва да се констатира, че той не е представил никакви доказателства за наличието на съмнения по смисъла на член 4, параграфи 3 и 4 от Регламент 2015/1589. Следователно тази част трябва да се отхвърли.

– По признака, отнасящ се до грешка в преценката на значителния характер на пазарната мощ на Finnair

- 112 По същество жалбоподателят твърди, че Комисията е нарушила Временната рамка, тъй като при преценката на значителния характер на пазарната мощ на Finnair е разгледала единствено пазара на летищните услуги. За да се определи значителният характер, следвало да се използва „подходът O&D“, състоящ се в това да бъдат разгледани пазарите на услуги за въздушен превоз на пътници, определени от начална до крайна точка по двойки градове (наричани по-нататък „пазарите O&D“). В това отношение жалбоподателят се позовава на практиката на Комисията в областта на правото на концентрациите. За да докаже значителната пазарна мощ на Finnair на пазарите O&D, жалбоподателят се позовава на общия дял на тази авиокомпания в превоза на пътници от и до летище Хелзинки, който през 2019 г. е 68,4 %. Също така жалбоподателят твърди, че Комисията не е разгледала бариерите за навлизане на пазара, които не са свързани с претоварването на летищата.
- 113 Комисията, подкрепена от Република Финландия, оспорва тези доводи.
- 114 В самото начало следва да се припомни, че съгласно точка 72 от Временната рамка, ако получателят на свързана с Ковид-19 помощ за рекапитализация на стойност над 250 000 000 EUR е предприятие със значителна пазарна мощ на поне един от съответните пазари, на които то извършва дейност, държавите членки трябва да предложат допълнителни мерки, за да запазят ефективната конкуренция на тези пазари. Понятието „значителна пазарна мощ“ не е определено от Временната рамка, която освен това не дава указания за подхода, който трябва да се следва при определянето на съответните пазари.
- 115 В случая е важно да се припомни, че целта на разглежданата мярка е да се преодолеят предизвиканите от пандемията от Ковид-19 сериозни затруднения във финландската икономика, като основното е да се позволи на Finnair да поддържа жизнеспособна дейност и да продължи да предоставя въздушни транспортни услуги.
- 116 Както обаче отбелязва Комисията в точка 98 от обжалваното решение, като запазва жизнеспособността на Finnair, разглежданата мярка ѝ позволява да запази часови слотове и други активи, които тя не би могла непременно да запази без тази подкрепа. Тези часови слотове и други активи могат да се използват за всички маршрути до и от обслужвано от Finnair летище в зависимост например от търсенето, но също и от различни ограничителни мерки, приети от държавите.
- 117 В това отношение, след като разглежданата мярка цели да запази, доколкото е възможно, всички дейности на Finnair и не се отнася до конкретни маршрути, трябва да се констатира, че тя би могла да породя едни и същи последици за всички комбинации от

маршрути, които Finnair е могла да осъществява благодарение на часовите слотове и другите активи, които е успяла да запази. Следователно Комисията правилно е констатирала в точка 99 от обжалваното решение, че за да определи пазарната мощ на Finnair, трябва да разгледа наличието или, обратно, липсата на конкурентен натиск, упражняван върху тази авиокомпания в летищата, за които е разполагала с часови слотове. Комисията е направила тази преценка въз основа по-специално на нивото на претоварване на съответното летище и на дела на наличните за това летище часови слотове на Finnair.

- 118 В точка 100 от обжалваното решение Комисията приема, че основно Finnair извършва услуги по въздушен превоз на пътници при пристигане и излитане от своята основна база и платформа (хъб), която е летището на Хелзинки.
- 119 Освен летище Хелзинки жалбоподателят не посочва други летища, които Комисията е трябвало да разгледа.
- 120 През 2019 г. на това летище делът на часовите слотове, с които е разполагала Finnair, спрямо общия брой слотове на летището е под 25 % (т. 100 от обжалваното решение). Освен това, както е видно от обжалваното решение, това летище дори в пиковите часове не е претоварено, което не се оспорва от жалбоподателя, а Република Финландия потвърждава в своето изявление при встъпване. Часови слотове за един или друг маршрут се предлагат по всяко време на деня за новите участници, включително тези, които желаят да се конкурират с Finnair.
- 121 По тези причини Комисията е приела, че на летище Хелзинки Finnair не е имала значителна пазарна мощ (т. 101 от обжалваното решение).
- 122 Този извод не се поставя под съмнение от изтъкнатия от жалбоподателя факт, че през 2019 г. Finnair е превозила общо 68,4 % от всички пътници от и до летище Хелзинки. Всъщност този довод на жалбоподателя не е достатъчен, за да докаже, че Finnair е имала значителна пазарна мощ на това летище, като се има предвид, че то не е било претоварено и там часовите слотове са били предоставяни както на вече действащите, така и на новите участници на пазара по всяко време на деня, включително в пиковите часове, така че те са могли да упражняват ефективен конкурентен натиск върху Finnair по всеки от маршрутите от и до това летище.
- 123 За да оспори този извод, жалбоподателят се задоволява само с твърдението, че нивото на претоварване на летище Хелзинки и броят на часовите слотове, с които е разполагала Finnair, не сочат нищо за наличието на евентуална значителна пазарна мощ на тази авиокомпания върху обслужваните от нея различни двойки градове.
- 124 Предвид изложените в точка 120 по-горе обстоятелства обаче следва да се приеме, че делът на часовите слотове, с които е разполагала Finnair, не са ѝ позволявали да смути различните пазари O&D от или до летище Хелзинки, тъй като голям брой часови слотове са оставали незаети. Впрочем жалбоподателят не представя никакво конкретно доказателство, от което може да се установи, че по различните обслужвани от Finnair маршрути не е бил упражняван конкурентен натиск.
- 125 Освен това, без да е необходимо произнасяне по въпроса дали Комисията е трябвало да разгледа евентуалната значителна пазарна мощ на Finnair и по всеки обслужван от нея маршрут, следва да се припомни, че след като упреква Комисията за незапочването на

официална процедура по разследване, жалбоподателят трябва да докаже, че при преценяването с оглед на съвместимостта на мярката с вътрешния пазар на данните и доказателствата, с които Комисията е разполагала или е могла да разполага към датата на приемане на обжалваното решение, е трябвало да възникнат съмнения съгласно посочената по-горе в точки 20—22 съдебна практика. В случая това означава, че към датата, на която Комисията е приела обжалваното решение, жалбоподателят е трябвало поне да идентифицира съответните пазари O&D и да опише конкурентната ситуация на тези пазари.

- 126 Жалбоподателят обаче не представя никакво конкретно доказателство, което да разясни пред Общия съд евентуалното наличие на значителна пазарна мощ на Finnair на който и да е пазар O&D, на който тя упражнява своята дейност.
- 127 Единствените посочени от жалбоподателя пречки, които могат да възпрат нов участник от конкуриране с получателя на помощта, са държавният контрол над Finnair и Finavia (управляващо летище Хелзинки), капацитетът на Finnair за продажби на загуба и контекстът на пандемията от Ковид-19. Никой от тези доводи обаче не е доказан в достатъчна степен, за да бъде приет.
- 128 В подкрепа на първия довод жалбоподателят изтъква, че всъщност държавният контрол върху Finavia е възпрат това дружество от сътрудничество с нискотарифни авиокомпаниии за развитието на регионалните летища. Жалбоподателят твърди също, че на летище Хелзинки Finnair е облагодетелствана, тъй като нейните летищни такси са по-ниски от тези на другите авиокомпаниии. В подкрепа на този довод жалбоподателят споменава Решение на Комисията от 25 юли 2012 г. относно мярка SA.23324 — C-25/07 (ex NN 26/07) — Финландия Finavia, Airpro и Ryanair на летище Тампере-Пиркала (ОВ L 309, 2013 г., стр. 27), без обаче да посочва причините, поради които това решение, което не се отнася до летище Хелзинки, може да подкрепи дадения довод. Във всички случаи доводът на жалбоподателя се отнася до поведението на управляващото летище Хелзинки дружество Finavia, а не до поведението на получателя на помощта. Дори твърденията на жалбоподателя да се приемат за основателни, коригиращите мерки, които евентуално е трябвало да се предприемат, са се отнасяли до Finavia, а не до Finnair, така че тези твърдения излизат извън предмета на настоящия спор.
- 129 В подкрепа на втория довод жалбоподателят се позовава на документ от 1 май 2020 г., озаглавен „Ryanair Holdings PLC — COVID-19 Актуализиране на пазара“, на който е автор и който е приложил към жалбата. Този документ обаче не съдържа никакво доказателство, че Finnair е осъществявала продажби на загуба в резултат на разглежданата мярка.
- 130 В подкрепа на третия довод жалбоподателят само отбелязва, че контекстът на пандемията от Ковид-19 е направил малко вероятно всяко ново навлизане на финландския пазар на въздушния транспорт или всяко разширяване на този пазар. Както обаче отбелязва Комисията, жалбоподателят не уточнява по какъв начин последиците от пандемията са могли да бъдат взети предвид в качеството на бариери за навлизането на пазара. Този довод влиза в противоречие и с твърдението на жалбоподателя в точка 7 от становището му по изявлението при встъпване на Република Финландия, че неговото скорошно разрастване на финландския пазар доказва способността на други авиокомпаниии, освен Finnair, да действат и да се развиват във Финландия по време на предизвиканата от Ковид-19 криза. Предвид гореизложеното този довод следва да се отхвърли.

131 С оглед на всички тези съображения и предвид липсата на доказателства или на доказателствени искания, които да подкрепят неговите твърдения, следва да се приеме, че в рамките на четвъртата част от третото основание жалбоподателят не е представил никакви доказателства за наличието на съмнения по смисъла на член 4, параграфи 3 и 4 от Регламент 2015/1589. Следователно тази част трябва да се отхвърли.

– По признака, отнасящ се до нарушаването на принципа на недопускане на дискриминация

132 За да докаже наличието на съмнения относно съвместимостта на разглежданата мярка с вътрешния пазар, жалбоподателят твърди, че мярката нарушава принципа на недопускане на дискриминация. По-точно жалбоподателят изтъква, че обжалваното решение третира по различен начин сходното положение на авиокомпаниите, които обслужват линии от и до Финландия, като без никакво обективно основание е поставило Finnair в по-благоприятно положение. Комисията не доказала нито необходимостта от предоставяне на помощта единствено на Finnair, нито пропорционалността на разликата в третирането между Finnair и другите авиокомпании. В допълнение той посочва, че целта на мярката е могло да бъде постигната, без да се допуска дискриминация, ако помощта е била предоставена на всички опериращи във Финландия авиокомпании в зависимост от техния пазарен дял. От това жалбоподателят прави извода, че разглежданата мярка е „инструмент на очевиден икономически национализъм“, което се потвърждавало от прессъобщението на финландското правителство.

133 Комисията, подкрепена от Френската република и от Република Финландия, оспорва тези доводи.

134 Принципът на недопускане на дискриминация изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано (решение от 15 април 2008 г., Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, т. 66; в този смисъл вж. също решение от 5 юни 2018 г., Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, т. 49).

135 Елементите, които характеризират различните положения, и в този смисъл сходният им характер, трябва по-специално да бъдат определени и преценени с оглед на предмета и целта на установяващия разглежданото различие акт на Съюза. Освен това трябва да бъдат взети предвид принципите и целите в областта, към която се отнася разглежданият акт (решение от 16 декември 2008 г., Arcelor Atlantique et Lorraine и др., C-127/07, EU:C:2008:728, т. 26).

136 От друга страна, следва да се припомни, че принципът на пропорционалност, който е част от общите принципи на правото на Съюза, изисква актовете на институциите на Съюза да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на легитимните цели, които се преследват със съответната правна уредба (решение от 17 май 1984 г., Denkvit Nederland, 15/83, EU:C:1984:183, т. 25), като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни спрямо тези цели (решение от 30 април 2019 г., Италия/Съвет (Квота за улов на средиземноморска риба меч), C-611/17, EU:C:2019:332, т. 55).

- 137 Вярно е наистина, че другите авиокомпании в известна степен допринасят за свързаността на Финландия и те са също толкова засегнати, колкото Finnair, от пандемията от Ковид-19 и произтичащите от нея ограничения за пътуване. Както изтъква Комисията обаче, това не променя факта, че няма никакво задължение за държавите членки да отпускат помощи за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката по смисъла на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 14 юли 2021 г., Ryanair и Laudamotion/Комисия (Austrian Airlines; COVID-19), T-677/20, обжалвано, EU:T:2021:465, т. 54). Освен това, както бе уточнено в точки 30 и 31 по-горе, помощта може да бъде предназначена за преодоляване на сериозни затруднения в икономиката на държава членка в съответствие с член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, независимо от факта, че сама по себе си тя не преодолява тези затруднения. Ето защо Република Финландия не може да бъде задължена да предоставя помощ на всички предприятия, които допринасят в една или друга степен за свързаността на нейната територия.
- 138 Впрочем следва да се отбележи, че индивидуална помощ, каквато е разглежданата в случая, по определение ползва само едно предприятие и никое друго, включително предприятията, които се намират в сходно положение с това на получателя на помощта. Така поради самото си естество подобна индивидуална помощ въвежда разлика в третирането и дори дискриминация, която обаче е присъща на индивидуалния характер на мярката. Да се твърди обаче, както прави жалбоподателят, че разглежданата индивидуална помощ противоречи на принципа на недопускане на дискриминация, по същество означава системно да се поставя под въпрос съвместимостта с вътрешния пазар на всяка индивидуална помощ единствено поради присъщия ѝ изключителен и поради това дискриминационен характер, макар правото на Съюза да позволява на държавите членки да предоставят индивидуални помощи, когато са изпълнени всички условия по член 107 ДФЕС (решение от 14 април 2021 г., Ryanair/Комисия (Finnair I; COVID-19), T-388/20, обжалвано, EU:T:2021:196, т. 81).
- 139 При всички случаи, дори да се предположи, както твърди жалбоподателят, че разликата в третирането, до която води разглежданата мярка, може да се счита за дискриминация, тъй като от нея се ползва само Finnair, следва все пак да се провери дали тя е обоснована от легитимна цел и дали е необходима, подходяща и пропорционална за постигането на тази цел. Също така доколкото жалбоподателят се позовава на член 18, първа алинея ДФЕС, следва да се подчертае, че тази разпоредба забранява всякаква дискриминация на основание гражданство при прилагането на Договорите, „без да се засягат специалните разпоредби, съдържащи се в [тях]“. Следователно трябва да се провери дали разликата в третирането е допустима от гледна точка на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, който се явява правното основание на обжалваното решение. При проверката се изисква, от една страна, целта на разглежданата мярка да отговаря на изискванията на тази разпоредба, и от друга страна, условията за предоставяне на мярката — а именно обстоятелството, че в случая от нея се ползва само Finnair — да позволяват постигането на тази цел и да не надхвърлят необходимото за нейното постигане (решение от 14 април 2021 г., Ryanair/Комисия (Finnair I; COVID-19), T-388/20, обжалвано, EU:T:2021:196, т. 82).
- 140 Що се отнася до целта на разглежданата мярка, безспорно е, че пандемията от Ковид-19 е засегнала сериозно финландската икономика и е имала значителни отрицателни последици за финландския пазар на въздушния транспорт. В този контекст поради изложените в точки 39—41 по-горе причини поддържането на жизнеспособността на

Finnair и на предлаганите от него въздушни транспортни услуги, което се явява цел на разглежданата мярка, е било в състояние да преодолее сериозните затруднения във финландската икономика.

- 141 Що се отнася до условията за предоставяне на разглежданата мярка, както отбелязва Комисията в точки 84 и 85 от обжалваното решение и както следва от точки 37—41 по-горе, Finnair допринася значително за икономическото развитие и за външната търговия на Финландия както поради основната си роля за националната и международната свързаност на страната, така и поради своята икономическа и социална тежест за много финландски доставчици и работници.
- 142 Според жалбоподателя тези обстоятелства не оправдават произтичащото от разглежданата мярка различно третиране. Разглежданата мярка не била пропорционална, тъй като предоставяла помощта изцяло на Finnair, въпреки че нейният дял в свързаността на Финландия бил между 45 % и 67 %.
- 143 Като се има предвид обаче основната роля на тази авиокомпания за националната и международната свързаност, както и икономическата и социалната ѝ тежест във Финландия, които вече бяха установени в рамките на първата част от третото основание, следва да се констатира, че продължаването на икономическата дейност на Finnair е могло в по-голяма степен да допринесе за преодоляването на сериозните затруднения във финландската икономика, отколкото запазването на дейността на другите авиокомпании, които осъществяват в по-малка степен от Finnair дейност във Финландия. В частност от нито едно от доказателствата по делото, с които разполага Общият съд, не следва, че жалбоподателят или друга авиокомпания са имали значение, сравнимо с това на Finnair за финландската икономика и за нейното възстановяване, поради ролята си в националната и международната свързаност на Финландия, и поради икономическата и социалната си тежест за тази страна.
- 144 Що се отнася до въпроса дали разглежданата мярка надхвърля необходимото за постигане на преследваната цел, Комисията отбелязва в точка 89 от обжалваното решение, че предвиденото увеличение на капитала, по-специално в участието на държавата, е по-малко от предвидените загуби. От това тя заключава, че разглежданата мярка не отива отвъд възстановяването на структурата на капитала на Finnair, съществувала към 31 декември 2019 г., тоест преди пандемията от Ковид-19.
- 145 Жалбоподателят не оспорва тази обстоятелства. Той само посочва, че разглежданата мярка е непропорционална, тъй като се отнася единствено до Finnair, като твърди, че става дума за мярка на „очевиден икономически национализъм“.
- 146 В това отношение следва да се припомни, от една страна, че Комисията не е длъжна да проверява дали освен запазването на Finnair Република Финландия е трябвало да разшири кръга на получателите на помощта, след като решението относно държавната гаранция, както и обжалваното решение установяват по надлежен начин необходимостта от запазване на приноса на Finnair за финландската икономика.
- 147 От друга страна, трябва да се припомни, че помощ, която отговаря на изискванията по член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, както е в настоящия случай, може да се предостави на предприятие, чийто мажоритарен собственик е съответната държава членка. При това положение, макар пресъобщението на финландското правителство, на което се позовава

жалбоподателят и което е приложено към жалбата, да подчертава, че Република Финландия ще действа като „отговорен собственик“, това не е достатъчно, за да докаже, че разглежданата мярка представлява мярка на „икономически национализъм“. Освен това трябва да се посочи, че в прессъобщението се обръща внимание на значението на обслужваните от Finnair маршрути за сигурността на доставките във Финландия, за превода на стоки, за превода на пътници, както и за въздействието на това предприятие върху националната икономика. Следователно то потвърждава преценката на Комисията относно значението на Finnair за преодоляването на сериозните затруднения във финландската икономика.

148 Поради това, във всички случаи и доколкото въведената с разглежданата мярка разлика в третирането може да се приравни на дискриминация, предоставянето на разглежданата мярка само на Finnair е било обосновано.

149 Следователно не е доказано, че при преценката на съвместимостта на разглежданата мярка с вътрешния пазар за Комисията е трябвало да възникнат съмнения по смисъла на член 4, параграфи 3 и 4 от Регламент 2015/1589. Позоваването от страна на жалбоподателя на твърдяната практика на Комисията по член 107, параграф 2, буква б) ДФЕС само по себе си не може да промени този извод.

– По признака, отнасящ се до нарушение на свободното предоставяне на услуги и на свободата на установяване

150 По същество жалбоподателят твърди, че тъй като надхвърля необходимото за постигане на обявената цел на помощта, разглежданата мярка необосновано ограничава свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване, което поражда съмнения относно нейната съвместимост с вътрешния пазар. Във връзка с това жалбоподателят посочва, че предоставянето на разглежданата помощ единствено на Finnair води до фрагментиране на вътрешния пазар и ограничава правото на авиокомпаниите свободно да предоставят в рамките на вътрешния пазар услуги за въздушен транспорт в съответствие с режима на европейските оперативни лицензи, установен с Регламент (ЕО) № 1008/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 24 септември 2008 година относно общите правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общността (ОВ L 293, 2008 г., стр. 3).

151 Комисията, подкрепена от Френската република и Република Финландия, оспорва тези доводи.

152 Следва да се припомни, че свободното предоставяне на услуги не допуска прилагането на каквато и е национална правна уредба, която прави предоставянето на услуги между държавите членки по-трудно, отколкото предоставянето на услуги в рамките само на една държава членка, независимо от наличието на дискриминация, основана на гражданството или на пребиваването (решение от 6 февруари 2003 г., Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, т. 25). Трябва да се отбележи обаче, че по силата на член 58, параграф 1 ДФЕС свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта се урежда от разпоредбите на дела, които се отнасят до транспорта, а именно дял VI ДФЕС. Поради това съгласно първичното право свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта се урежда от специален правен режим (решение от 18 март 2014 г., International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, т. 36). На това основание член 56 ДФЕС, който се отнася до свободното предоставяне на услуги, не е приложим по отношение на въздушния транспорт (решение от 25 януари 2011 г., Neukirchinger, C-382/08, EU:C:2011:27, т. 22).

- 153 Следователно мерки за либерализиране на въздушните транспортни услуги могат да бъдат приемани единствено на основание член 100, параграф 2 ДФЕС (решение от 18 март 2014 г., *International Jet Management*, C-628/11, EU:C:2014:171, т. 38). Впрочем законодателят на Съюза е приел Регламент № 1008/2008 въз основа на тази разпоредба, чиято цел е именно да определи условията за прилагане в сектора на въздушния транспорт на принципа на свободно предоставяне на услуги (вж. по аналогия решение от 6 февруари 2003 г., *Stylianakis*, C-92/01, EU:C:2003:72, т. 24).
- 154 В случая жалбоподателят твърди по същество, че разглежданата мярка представлява пречка за свободата на установяване и за свободното предоставяне на услуги, тъй като е от полза единствено за Finnair.
- 155 Действително, разглежданата мярка се отнася до индивидуална помощ от полза единствено за Finnair, но жалбоподателят не обяснява по какъв начин този изключителен характер на мярката може да възпре въздушните превозвачи да се установят във Финландия или да предоставят услуги от и за тази страна. По-конкретно жалбоподателят не представя фактически или правни обстоятелства, които да установят, че дадената мярка има ограничителни последици, надхвърлящи последиците, които са основание за налагане на забраната по член 107, параграф 1 ДФЕС. Напротив, както бе прието в точки 139—148 по-горе, тези последици са необходими и пропорционални за преодоляването в съответствие с изискванията на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС на сериозните затруднения във финландската икономика, причинени от пандемията от Ковид-19.
- 156 Следователно разглежданата мярка не може да представлява пречка за свободата на установяване или за свободното предоставяне на услуги. Така жалбоподателят упреква неоснователно Комисията, че не е разгледала съвместимостта на мярката със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, а също на по-силно основание — че в това отношение Комисията е трябвало да изпитва съмнения.
- 157 От изложеното дотук следва, че в рамките на третото основание за обжалване жалбоподателят не е доказал наличието на съмнения по смисъла на член 4, параграфи 3 и 4 от Регламент 2015/1589. Следователно третото основание трябва да се отхвърли изцяло.

По четвъртото основание, изведено от липсата на мотиви

- 158 Жалбоподателят твърди, че Комисията не е направила преценка на определен брой съществени елементи, за да определи дали помощта е съвместима с член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС и с Временната рамка. Първо, Комисията не обяснила по какъв начин мярка, насочена към Finnair, би могла сама по себе си да преодолее сериозни затруднения във финландската икономика. Второ, Комисията не изложила причините, поради които Finnair се е оказала без каквото и да било средство за рекапитализация, освен разглежданата мярка. Трето, Комисията не обяснила по какъв начин по-значимото намаляване на съществуващите акционери би могло да замени стимулите за обратно изкупуване на дела на държавата от страна на Finnair. Четвърто, Комисията не осъществила дори малък тест на съпоставяне между положителните и отрицателните последици от разглежданата мярка. Пето, Комисията не посочила причините, поради които пазарната мощ на Finnair би трябвало да се оценява изключително с оглед на нивото на претоварване на летище Хелзинки, както и причините, поради които тя не е разполагала

с такава пазарна мощ. Шесто, Комисията не преценила дали разглежданата мярка е недискриминационна и дали зачита принципите на свободно предоставяне на услуги и на свобода на установяване.

- 159 Комисията, подкрепена от Република Финландия, оспорва тези доводи.
- 160 В самото начало следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика изискваните от член 296 ДФЕС мотиви трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, издаваща акта, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол. Изискването за мотивиране следва да се преценява в зависимост от обстоятелствата в конкретния случай, по-специално в зависимост от съдържанието на акта, от естеството на изложените мотиви и от интереса, който адресатите или други заинтересовани лица, засегнати пряко и лично от акта, могат да имат от получаването на разяснения. Не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, тъй като въпросът дали мотивите на даден акт отговарят на изискванията в посочения член следва да се преценява с оглед не само на текста, но и на контекста, както и на съвкупността от правните норми, уреждащи съответната материя (решения от 15 април 2008 г., Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, т. 79 и от 8 септември 2011 г., Комисия/Нидерландия, C-279/08 P, EU:C:2011:551, т. 125).
- 161 На първо място, що се отнася до мотивите относно способността на разглежданата мярка сама по себе си да преодолее сериозните затруднения във финландската икономика, следва да се припомни, че член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС не изисква разглежданата помощ да може сама по себе си да преодолее сериозните затруднения в икономиката на съответната държава членка. Следователно в това отношение Комисията не е имала задължение да излага мотиви.
- 162 На второ място, по въпроса за мотивите в обжалваното решение, които се отнасят до другите способности на Finnair да увеличи собствения си капитал, както следва от точки 49, 51 и 53 по-горе, Комисията обяснява достатъчно ясно и точно причините, по които е приела, че финландските власти не са разполагали с други способности за привличане на собствен капитал в краткосрочен план.
- 163 На трето място, що се отнася до мотивите в обжалваното решение, свързани с евентуалното взаимодействие между равнището на намаляване на съществуващите акционери и обратното изкупуване на държавното участие от страна на Finnair, налага се изводът, че при всички случаи, както следва от точка 72 по-горе, Комисията е посочила надлежно в обжалваното решение причините, поради които разглежданата мярка отговаря на условията по член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, макар тя да не съдържа механизъм за поэтапно увеличаване на възнаграждението.
- 164 На четвърто място, що се отнася до мотивите в обжалваното решение, свързани със съпоставянето на положителните и отрицателните последици от разглежданата мярка, достатъчно е да се отбележи, че видно от точки 106—110 по-горе това съпоставяне не се изисква нито от член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, нито от Временната рамка. Следователно в това отношение Комисията не е имала задължение да излага мотиви.

- 165 На пето място, по въпроса за мотивите относно значителната пазарна мощ на Finnair, от текста на точки 98—102 от обжалваното решение може да се заключи, че Комисията е изложила в достатъчна степен своя подход по този въпрос, причините, поради които е избрала именно него и мотивите, на които се основава заключението, че дадената авиокомпания не разполага с такава пазарна мощ.
- 166 На шесто място, що се отнася до мотивите относно принципите на недопускане на дискриминация, на свободно предоставяне на услуги и на свобода на установяване, следва да се констатира, че обжалваното решение съдържа посочените в точка 36 по-горе елементи, които позволяват да се разбере особеното значение на Finnair за свързаността и за икономиката на Финландия, както и причините, поради които Република Финландия е избрала тази авиокомпания като единствен получател на разглежданата мярка.
- 167 От това следва, че обжалваното решение е достатъчно мотивирано и съответно четвъртото основание трябва да бъде отхвърлено.
- 168 С оглед на всичко изложено по-горе жалбата следва да се отхвърли в нейната цялост.

По съдебните разноски

- 169 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като жалбоподателят е загубил делото, той следва да бъде осъден да понесе, наред с направените от него съдебни разноски, и тези на Комисията, в съответствие с нейното искане.
- 170 Освен това съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник встъпилите по делото държави членки понесат направените от тях съдебни разноски. Следователно Френската република и Република Финландия понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (десети разширен състав)

реши:

- 1) Отхвърля жалбата.**
- 2) Осъжда Ryanair DAC да понесе направените от него съдебни разноски, както и тези на Европейската комисия.**
- 3) Френската република и Република Финландия понесат направените от тях съдебни разноски.**

Корнезов

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Petrík

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 22 юни 2022 година.

Подписи