



Kohtulahendite kogumik

Kohtuasi T-657/20

Ryanair DAC

versus

Euroopa Komisjon

Üldkohtu (kümnes koda laiendatud koosseisus) 22. juuni 2022. aasta otsus

Riigiabi – Soome lennutranspordi turg – Soome poolt Finnairile COVID-19 pandeemia raames antud abi – Lennuettevõtja rekapiitalseerimine selle avaliku ja erasektori omanike poolt proportsionaalselt olemasoleva omandistruktuuriga – Otsus jätta vastuväited esitamata – Riigiabi ajutine raamistik – Liikmesriigi majanduses tõsise häire kõrvaldamise meede – Erand ajutise raamistiku teatavatest nõuetest – Olukord, kus kaalutud ei ole abi positiivset ja negatiivset mõju kaubandustingimustele ja moonutamata konkurentsi säilitamisele – Võrdne kohtlemine – Asutamisevabadus – Teenuste osutamise vabadus – Põhjendamiskohustus

1. *Tühistamishagi – Füüsilised või juriidilised isikud – Neid otseselt ja isiklikult puudutavad aktid – Komisjoni otsus, millega riigiabi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks ametlikku uurimismenetlust algatamata – ELTL artikli 108 lõike 2 tähenduses asjasse puutuvate isikute hagi – Hagi, mille eesmärk on kaitsta huvitatud isikute menetluslikke õigusi – Vastuvõetavus (ELTL artikli 108 lõige 2 ja artikli 263 neljas lõik; nõukogu määrus 2015/1589, artikli 1 punkt h, artikli 4 lõige 3 ja artikli 6 lõige 1)*

(vt punktid 11–18)

2. *Riigiabi – Komisjonipoolne läbivaatamine – Esialgse uurimise etapp ja võistlev etapp – Komisjoni kohustus algatada tõsiste raskuste esinemisel võistlev menetlus – Asjaolud, mis võimaldavad tõendada selliste raskuste olemasolu – Kohtulik kontroll – Tõendamiskoormis (ELTL artiklid 107 ja 108; nõukogu määrus 2015/1589, artikli 4 lõiked 3 ja 4)*

(vt punktid 20–23)

3. *Riigiabi – Keeld – Erandid – Abi, mida võidakse pidada siseturuga kokkusobivaks – Abi, mis on mõeldud kõrvaldama tõsist häiret mõne liikmesriigi majanduses – Hinnang – Abimeede, mida rakendatakse Soome majanduse jaoks olulise tähtsusega lennuettevõtja suhtes COVID-19 pandeemia ajal – Lennuettevõtja rekapiitalseerimine selle avaliku ja erasektori omanike poolt proportsionaalselt olemasoleva omandistruktuuriga – Meede, mis on vajalik Soome majanduses tõsise häire kõrvaldamiseks (ELTL artikli 107 lõike 3 punkt b)*

(vt punktid 27–58)

4. *Riigiabi – Komisjonipoolne läbivaatamine – Komisjoni teatised – Riigiabi ajutine raamistik majanduse toetamiseks COVID-19 pandeemia kontekstis – Õiguslik vorm – Suunavad käitumisreeglid, millega komisjon piirab ise enda kaalutusõigust – Komisjoni võimalus neist kõrvale kalduda*
(ELTL artikli 107 lõike 3 punkt b; komisjoni teatis 2020/C 91 I/01)

(vt punktid 61 ja 62)

5. *Riigiabi – Keeld – Erandid – Abi, mida võidakse pidada siseturuga kokkusobivaks – Abi, mis on mõeldud kõrvaldama tõsist häiret mõne liikmesriigi majanduses – Hinnang – Abimeede, mida rakendatakse Soome majanduse jaoks olulise tähtsusega lennuettevõtja suhtes COVID-19 pandeemia ajal – Komisjoni otsus, millega abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks – Otsus, millega kaldutakse kõrvale teatavatest nõuetest, mille komisjon on kehtestanud riigiabi ajutises raamistikus majanduse toetamiseks COVID-19 pandeemia kontekstis – Lubatavus*
(ELTL artikli 107 lõike 3 punkt b; komisjoni teatis 2020/C 91 I/01)

(vt punktid 63–102)

6. *Riigiabi – Keeld – Erandid – Abi, mida võidakse pidada siseturuga kokkusobivaks – Hindamine ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b alusel – Kriteeriumid – Abi positiivse ja negatiivse mõju kaalumise kaubandustingimustele ja moonutamata konkurentsi säilitamisele – Mittevajalik kriteerium*
(ELTL artikli 107 lõike 3 punkt b)

(vt punktid 106–110)

7. *Riigiabi – Keeld – Erandid – Abi, mida võidakse pidada siseturuga kokkusobivaks – Abi, mis on mõeldud kõrvaldama tõsist häiret mõne liikmesriigi majanduses – Hinnang – Abimeede, mida rakendatakse Soome majanduse jaoks olulise tähtsusega lennuettevõtja suhtes COVID-19 pandeemia ajal – Hinnang, mis lähtub komisjoni teatisest riigiabi ajutise raamistiku kohta majanduse toetamiseks COVID-19 pandeemia kontekstis – Komisjoni järeldus, mille kohaselt ei ole lennuettevõtjal märkimisväärset turujõudu – Hindamisvea puudumine*
(ELTL artikli 107 lõike 3 punkt b; komisjoni teatis 2020/C 91 I/01, punkt 72)

(vt punktid 114–131)

8. *Riigiabi – Keeld – Erandid – Abi, mida võidakse pidada siseturuga kokkusobivaks – Abi, mis on mõeldud kõrvaldama tõsist häiret mõne liikmesriigi majanduses – Hinnang – Abimeede, mida rakendatakse Soome majanduse jaoks olulise tähtsusega lennuettevõtja suhtes COVID-19 pandeemia ajal – Abi, mis on ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b kohaselt siseturuga kokkusobiv – Diskrimineerimiskeelu põhimõtte rikkumine – Puudumine*
(ELTL artikli 107 lõike 3 punkt b)

(vt punktid 134–148)

9. *Riigiabi – Keeld – Erandid – Abi, mida võidakse pidada siseturuga kokkusobivaks – Abi, mis on mõeldud kõrvaldama tõsist häiret mõne liikmesriigi majanduses – Hinnang – Abimeede, mida rakendatakse Soome majanduse jaoks olulise tähtsusega lennuettevõtja suhtes COVID-19 pandeemia ajal – Abi, mis on ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b kohaselt siseturuga kokkusobiv – Teenuste osutamise vabaduse ja asutamisevabaduse rikkumine – Puudumine*
(ELTL artikkel 49, artikli 58 lõige 1, artikli 100 lõige 2 ja artikli 107 lõike 3 punkt b)

(vt punktid 152–156)

10. *Riigiabi – Komisjoni otsus jätta riigisisese meetme suhtes vastuväited esitamata – Põhjendamiskohustus – Rikkumine – Puudumine*
(ELTL artikli 107 lõike 3 punkt b ja artikkel 296)

(vt punktid 160–167)

Kokkuvõte

Jätta tervikuna rahuldamata tühistamishagi, mis on esitatud komisjoni otsuse peale kiita heaks Soome poolt lennuettevõtjale Finnair antud abi

Komisjonil oli õigus ametlikku uurimismenetlust algatamata kiita heaks Finnairi rekapiitaliseerimine selle avaliku ja erasektori omanike poolt proportsionaalselt olemasoleva omandistruktuuriga

Soome Vabariik teatas 3. juunil 2020 Euroopa Komisjonile lennuettevõtja Finnair Plc, milles ta oli enamusaktsionär, kasuks võetud abimeetmest. Teatatud meetme kohaselt kavatses Soome märkida proportsionaalselt tema olemasolevale osalusele uusi aktsiaid, mida pakuti Finnairi rekapiitaliseerimise eesmärgil kõikidele selle ettevõtja aktsionäridele (edaspidi „kõnealune meede“)¹.

Komisjon oli ELTL artikli 108 lõikes 2 sätestatud ametlikku uurimismenetlust algatamata oma 9. juuni 2020. aasta otsusega² kõnealuse meetmega nõus ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b alusel, mille kohaselt võib mõne liikmesriigi majanduses tõsise häire kõrvaldamiseks antud abi pidada siseturuga kokkusobivaks.

¹ See meede võeti pärast Finnairile riigigarantii andmist, mis kattis 90% 600 miljoni euro suurusest laenust, mille Finnair sai pensionifondilt ning mille komisjon tunnistas oma 18. mai 2020. aasta otsuses C(2020) 3387 (final) riigiabi SA.56809 (2020/N) kohta – Soome COVID-19: Finnairile antud riigigarantii siseturuga kokkusobivaks. Üldkohus jättis 14. aprilli 2021. aasta kohtuotsusega Ryanair vs. komisjon (Finnair I; Covid-19) (T-388/20, edasi kaevatud, EU:T:2021:196) nimetatud otsuse peale Ryanair DAC esitatud hagi rahuldamata.

² Komisjoni 9. juuni 2020. aasta otsus C(2020) 3970 (final) riigiabi SA.57410 (2020/N) kohta – Soome COVID-19: Finnairi rekapiitaliseerimine (edaspidi „vaidlustatud otsus“).

Üldkohtu kümnes koda laiendatud koosseisus jättis selle otsuse peale lennuettevõtja Ryanair DAC (edaspidi „hageja“) esitatud tühistamishagi rahuldamata. Üldkohus toetas selles olukorras komisjoni valikut kalduda kõnealuse meetme siseturuga kokkusobivuse uurimisel kõrvale teatavatest nõuetest, mis on kehtestatud komisjoni teatises „Riigiabi ajutine raamistik majanduse toetamiseks praeguse COVID-19 puhangu kontekstis“³.

Üldkohtu hinnang

Oma tühistamishagi põhjendamiseks heidab hageja komisjonile sisuliselt ette, et viimane ei algatanud ametlikku uurimismenetlust vaatamata kahtlustele, mis tal esialgse uurimismenetluse ajal oleks pidanud olema teatatud abi siseturuga kokkusobivuse osas.

Hageja väitel on komisjon rikkunud eelkõige võrdse kohtlemise, õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtteid, kuna ta loobus kõnealuse meetme uurimisel kohaldamast teatavaid rekapiitaliseerimise kaudu antavate abimeetmete ajutise raamistiku jaotises 3.11 ette nähtud nõudeid nagu:

- nõue, mille kohaselt peavad üksikud rekapiitaliseerimismeetmed sisaldama riigi võetava tasu suurendamise mehhanismi;
- abisaajatele kehtiv keeld omandada rohkem kui 10% osalus konkureerivates ettevõtetes enne, kui vähemalt 75% kõnealustest meetmetest on tagasi makstud; ja
- abisaajatele kehtiv keeld maksta dividende enne, kui meetmed on täielikult tagasi makstud.

Hageja arvates annab ajutises raamistikus ette nähtud nõuete eiramine tunnistust kahtlustest, mille tõttu oleks komisjon pidanud algatama ametliku uurimismenetluse.

Kuigi Üldkohus kinnitas, et komisjonil on kohustus algatada ametlik uurimismenetlus, kui tal on kahtlusi teatatud abi siseturuga kokkusobivuses, lükkas ta hageja sellekohased väited tagasi.

Ajutise raamistiku õigusliku staatuse kohta märkis Üldkohus kõigepealt, et kuigi selle raamistiku vastuvõtmisega piiras komisjon oma kaalutusõigust abimeetme siseturuga kokkusobivuse uurimisel, ei vabasta selle vastuvõtmine komisjoni kohustusest hinnata konkreetseid erandlikke asjaolusid, millele liikmesriik konkreetse juhtumi puhul tugineb, et taotleda ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b vahetut kohaldamist.

Üldkohus rõhutas muu hulgas, et ajutine raamistik võeti vastu mõned päevad pärast seda, kui liikmesriigid olid vastu võtnud esimesed ohjeldamismeetmed, et võimaldada neil tegutseda kiireloomuliselt, nagu olukord seda nõudis. Kuna see raamistik ei saanud ette näha kõiki meetmeid, mida liikmesriigid võisid tõenäoliselt võtta, siis muudeti seda mitu korda. Vastavalt vaidlustatud otsuses tehtud sellekohasele teadaandele muudeti ajutist raamistikku uuesti 20 päeva pärast nimetatud otsuse vastuvõtmist, et võtta arvesse selliseid ajutisi abimeetmeid nagu on kõne all käesolevas asjas.

³ Komisjoni teatis „Riigiabi ajutine raamistik majanduse toetamiseks praeguse COVID-19 puhangu kontekstis“ (ELT 2020, C 91 I, lk 1), mida on muudetud 3. aprillil ja 8. mail 2020 (edaspidi „ajutine raamistik“).

Seejärel märkis Üldkohus, et kõnealusel meetmel on väga erilised tunnused, mida komisjon ei näinud ette siis, kui ta võttis vastu ajutise raamistiku jaotises 3.11 kehtestatud nõuded, millest ta vaidlustatud otsuses kõrvale kaldus.

Esiteks, mis puudutab nõuet näha riigi omandatud aktsiatega seoses ette tasu suurendamise mehhanism, siis märkis Üldkohus, et selle mehhanismi eesmärk on innustada abisaajat tagasi ostma riigi märgitud osalust ja sellest tulenevalt tagada endise olukorra taastamine. Ent kuna Soome kavatses osta uusi aktsiaid proportsionaalselt oma varasema osalusega Finnairi kapitalis, tooks käesolevas asjas tasu suurendamise mehhanismi kohaldamine kaasa Finnairi kapitali struktuuri muutumise, mis läheks selle nõude eesmärgist kaugemale.

Üldkohus toonitas lisaks, et uusi aktsiaid pakuti küllaltki suure allahindlusega, mistõttu võib asuda seisukohale, et Soome on saanud piisava tasu.

Teiseks, mis puudutab ajutise raamistikuga ette nähtud omandamise keeldu, siis vaidlustas hageja komisjoni otsuse mitte keelata Finnairil omandada rohkem kui 10% osalus konkureerivates ettevõtetes, kuni vähemalt 75% kõnealustest meetmetest ei ole tagasi makstud, ja hoopis nõustuda Soome poolt Finnairile kehtestatud keeluga omandada osalus kolme aasta jooksul alates kapitalisüsti kuupäevast.

Ent kuna ajutises raamistikus ette nähtud omandamisekeelu kohaldamise eesmärk oleks olnud taas sundida Soomet vähendama oma osalust Finnairi kapitalis madalamale tasemele kui see, mis tal oli enne COVID-19 pandeemiat, siis leidis Üldkohus, et komisjonil oli põhjendatud alus sellest loobuda.

Kolmandaks, mis puudutab asjaolu, et Finnairil ei olnud keelatud maksta dividende enne, kui meetmed on täielikult tagasi makstud, siis märgib Üldkohus, et sellise keelu puudumine oli põhjendatud asjaoluga, et Soome osalus Finnairi kapitalis ei suurene, sest eraaktsionärid ja investorid osalesid samal ajal Finnairi rekapiitalseerimises, mis vähendas abi summat. Seega on eraaktsionäridele ja erainvestoritele makstavad dividendid vaid tasu nende märkimisväärse investeeingu eest Finnairi kriisiolukorras ja ebasoodsas investeeerimiskliimas.

Kuna kõnealune meede erineb seetõttu ajutise raamistiku jaotises 3.11 kirjeldatud olukordadest, järeltas Üldkohus, et vastupidi hageja väidetele ei ole komisjon rikkunud võrdse kohtlemise, õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtteid. Pelk asjaolu, et komisjon kaldus kõrvale teatavatest jaotises 3.11 ette nähtud nõuetest, et võtta arvesse kõnealuse meetme konkreetseid asjaolusid, ei ole piisav tõendamaks, et tal oleks pidanud olema kahtlusi selle meetme kokkusobivuses siseturuga.

Lisaks lükkas Üldkohus tagasi hageja väited, mille kohaselt on komisjon rikkunud ajutises raamistikus sätestatud reeglit, mis näeb ette, et kui rekapiitalseerimismeele abisaaja, kelle abisumma ületab 250 miljonit eurot, on ettevõtja, kellel on märkimisväärne turujõud vähemalt ühel asjaomastest turgudest, kus ta tegutseb, peavad liikmesriigid tegema ettepaneku lisameetmete võtmiseks, et tagada tõhus konkurents nendel turgudel. Täpsemalt öeldes heitis hageja sellega seoses komisjonile ette, et viimane tegi hindamisvea, kui järeltas, et Finnairil puudub märkimisväärne turujõud.

Üldkohus täpsustas sellega seoses, et kuna kõnealuse meetme eesmärk oli säilitada võimalikult suures ulatuses kogu Finnairi tegevus ja see ei olnud suunatud konkreetsetele lennuliinidele, võis komisjon uurida sellele lennuettevõtjale avaldatava konkurentsisure olemasolu lennujaamades, kus tal on teenindusaegu. Käesolevas asjas andis komisjon selle hinnangu eelkõige Helsingi lennujaama – mis on Finnairi peamine baas ja sõlmpunkt (*hub*) – ülekoormatuse taseme ja Finnairi teenindusaegade osakaalu põhjal selles lennujaamas. 2019. aastal oli aga Finnairi teenindusaegade osakaal selles lennujaamas võrreldes kõigi teenindusaegadega alla 25%. Pealegi on need teenindusajad uutele turule sisenejatele, sealhulgas neile, kes soovivad Finnairiga ühel või teisel lennuliinil konkureerida, saadaval igal kellaajal. Sellest võib järeldada, et Finnairi teenindusaegade osakaal ei võimalda tal häirida erinevaid Helsingi lennujaamast alguse saavate või sinna suunduvate reisijate lennutranspordi teenuste turge.

Neid kaalutlusi arvesse võttes leidis Üldkohus, et hageja ei ole esitanud ka ühtki ümberlukkamatut tõendit selle kohta, et esineb kahtlusi kõnealuse meetme siseturuga kokkusobivuses, arvestades komisjoni hinnangut Finnairi turujõule asjaomastel turgudel.

Olles tagasi lükanud ka kõik ülejäänud etteheited, millega hageja soovis tõendada niisuguste kahtluste olemasolu, mille tõttu oleks komisjonil tulnud alata ametlik uurimismenetlus, lükkas Üldkohus põhjenduse puudumise kohta esitatud väite tagasi ja jättis seetõttu hagi tervikuna rahuldamata.