



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu kahdeksas jaosto)

20 päivänä joulukuuta 2023 *

Valtiontuet – Ranskan Air Francelle covid-19-pandemian yhteydessä myöntämä tuki – Valtiontakaus pankkilainalle ja etuoikeudeltaan alisteinen valtion laina – Päätös, jolla tuki todetaan sisämarkkinoille soveltuvaksi – Kumoamiskanne – Asiavaltuus – Kantajan markkina-aseman huomattava heikentyminen – Tutkittavaksi ottaminen – Tuensaajan määrittäminen konsernitilanteessa

Asiassa T-216/21,

Ryanair DAC, kotipaikka Swords (Irlanti), ja

Malta Air ltd., kotipaikka Pietà (Malta),

edustajinaan asianajajat F.-C. Laprèvote, E. Vahida, V. Blanc, S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis ja D. Pérez de Lamo,

kantajina,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään L. Flynn, J. Carpi Badía ja C. Georgieva,

vastaajana,

jota tukevat

Saksan liittotasavalta, asiamiehenään P.-L. Krüger,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään T. Stéhelin, P. Dodeller, T. Lechevallier ja B. Fodda,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään M. Bulterman, J. Langer ja C. Schillemans, avustajanaan asianajaja S. Corrijn,

Air France-KLM, kotipaikka Pariisi (Ranska), edustajinaan asianajajat J. Derenne ja D. Vallindas,

ja

Société Air France, kotipaikka Tremblay-en-France (Ranska), edustajinaan Derenne ja Vallindas,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

väliintulijoina,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti M. van der Woude sekä tuomarit A. Kornezov (esittelevä tuomari), G. De Baere, D. Petrlík ja S. Kingston,

kirjaaja: hallintovirkamies S. Spyropoulos,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa esitetyn,

ottaen huomioon 22.5.2023 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Kantajat eli Ryanair DAC ja Malta Air ltd. vaativat SEUT 263 artiklaan perustuvalla kanteellaan unionin yleistä tuomioistuinta kumoamaan valtioneuvoston päätöksen SA.57082 (2020/N) – Ranska – Covid-19 – Tilapäiset puitteet 107(3)(b) – Air Francen hyväksi annettu takaus ja osakaslaina – 4.5.2020 annetun komission päätöksen C(2020) 2983 final, sellaisena kuin se on oikaistuna 17.12.2020 annetulla päätöksellä C(2020) 9384 final ja 26.7.2021 annetulla päätöksellä C(2021) 5701 final (jäljempänä riidanalainen päätös).

Asian tausta ja kanteen nostamisen jälkeiset tosiseikat

- 2 Société Air France (jäljempänä Air France) kuuluu Air France-KLM -konserniin. Konsernin johdossa on Air France-KLM (jäljempänä Air France-KLM -holdingyhtiö). Kyseiseen konserniin kuuluvat riidanalaisen päätöksen mukaan lisäksi muun muassa Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (jäljempänä KLM), "Air France-KLM International Mobility (Sveitsi)", "Blueteam V (Ranska)", "BigBlank (Ranska)", "Air France-KLM Finance (Ranska)" ja "Transavia Company (Ranska)".
- 3 Riidanalaisen päätöksen mukaan Ranskan tasavalta omistaa 14,3 prosenttia ja Alankomaiden kuningaskunta 14 prosenttia Air France-KLM -holdingyhtiön osakkeista, ja Ranskan tasavallalla on lisäksi 21 prosenttia kyseisen holdingyhtiön äänioikeuksista. Air France-KLM -holdingyhtiö omistaa puolestaan kaikki Air Francen osakkeet ja suoraan ja välillisesti 93,84 prosenttia KLM:n osakkeista. Holdingyhtiöllä on lisäksi 99,7 prosenttia KLM:n taloudellisista oikeuksista eli oikeuksista osinkoihin ja 49 prosenttia sen äänioikeuksista. Holdingyhtiö omistaa kaikki muiden edellä 2 kohdassa lueteltujen tytäryhtiöiden osakkeet.
- 4 Ranskan tasavalta ilmoitti 24.4.2020 Euroopan komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan nojalla suunnitelmasta, joka koski yksittäistä tukea Air Francen hyväksi yhtäältä 90 prosentin suuruisuuna valtioneuvoston päätöksellä myöntämälle 4 miljardin euron suuruisuiseksi lainalle (jäljempänä valtioneuvoston päätös) ja toisaalta enintään 3 miljardin euron suuruisuuna osakaslainana (jäljempänä osakaslaina) (jäljempänä yhdessä kyseessä oleva toimenpide).

- 5 Komissio antoi 4.5.2020 päätöksensä C(2020) 2983 final, jossa se päätteli, että kyseessä oleva toimenpide on sisämarkkinoille soveltuvaa valtiontukea, SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan ja 19.3.2020 annetun komission tiedonannon, jonka otsikko on ”Tilapäiset puitteet valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19-epidemiassa” (EUVL 2020, C 91 I, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 4.4.2020 (EUVL 2020, C 112 I, s. 1) (jäljempänä tilapäiset puitteet), nojalla.
- 6 Komissio katsoi 4.5.2020 antamansa päätöksen C(2020) 2983 final 21 kohdassa, että kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajia olivat Air France ja sen määräysvallassa olevat tytäryhtiöt. Kyseisen toimenpiteen edunsaajina ei sitä vastoin pidetty Air France-KLM -holdingyhtiötä eikä sen muita tytäryhtiöitä, mukaan lukien KLM ja KLM:n määräysvallassa olevat yhtiöt.
- 7 Kyseessä oleva toimenpide liittyy joukkoon muita valtiontukitoimenpiteitä, joilla pyritään tukemaan ilmailualaa ja erityisesti Air France-KLM -konserniin kuuluvia yhtiöitä.
- 8 Komissio totesi erityisesti valtiontuesta SA.57116 (2020/N) – Alankomaat – Covid-19: KLM:n hyväksi annettu valtiontakaus ja valtionlaina – 13.7.2020 annetulla päätöksellä C(2020) 4871 final, että Alankomaiden kuningaskunnan KLM:lle myöntämä yksittäinen tuki, joka muodostuu yhtäältä enintään 2,4 miljardin euron suuruisesta valtiontakauksesta 90 prosentille pankkikonsortiumin KLM:lle myöntämästä lainasta ja toisaalta enintään 1 miljardin euron suuruisesta valtionlainasta, soveltuu sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan ja tilapäisten puitteiden nojalla.
- 9 Komissio oikaisi 4.5.2020 antamaansa päätöstä C(2020) 2983 final ensimmäisen kerran 17.12.2020 päätöksellä C(2020) 9384 final. Sen mukaan oikaisut olivat tarpeen tosiseikkojen kuvaukseen sisältyvän virheen oikaisemiseksi etenkin siltä osin kuin on kyse viittauksista Air Franceen eikä ”Air France -konserniin” (viimaksi mainitun päätöksen 5–10 kohta). Kyseiseen päätökseen lisättiin myös uusi 3.3.4 kohta, jotta voidaan ”tyhjentyvyyden vuoksi” tutkia kyseessä olevan toimenpiteen kahden osatekijän kumulatiivisen vaikutuksen yhteensoveltuvuus sekä niiden myönteisten ja kielteisten kilpailuun kohdistuvien vaikutusten tasapainottaminen.
- 10 Komissio antoi 5.4.2021 päätöksen C(2021) 2488 final valtiontuesta SA.59913 – Ranska – Covid-19 – [Air Francen] ja Air France-KLM -holdingyhtiön pääomittaminen (jäljempänä Air France-KLM ja Air France -päätös), jossa se päätteli, että Ranskan tasavallan Air Francen ja Air France-KLM -holdingyhtiön pääomittamisen muodossa myöntämä yksittäinen tuki, jonka kokonaismäärä on 4 miljardia euroa, soveltuu sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan ja tilapäisten puitteiden nojalla. Tämä tuki käsitti yhtäältä Ranskan tasavallan osallistumisen pääoman korottamista koskevaan hankkeeseen enintään 1 miljardilla eurolla ja toisaalta osakaslainan muuntamisen hybridipääomainstrumentiksi, joka vastaa pääomaosakkuutta, ja on tarkennettava, että kyseinen osakaslaina kuuluu kyseessä olevaan toimenpiteeseen nyt käsiteltävässä asiassa.
- 11 Unionin yleinen tuomioistuim kumosi edellä 8 kohdassa mainitun päätöksen 19.5.2021 annetulla tuomiolla Ryanair v. komissio (KLM; Covid-19) (T-643/20, EU:T:2021:286) sillä perusteella, että sitä oli perusteltu puutteellisesti siltä osin kuin on kyse riidanalaisen tukitoimenpiteen edunsaajan määrittämisestä.
- 12 Komissio oikaisi toisen kerran 26.7.2021 eli nyt käsiteltävän kanteen nostamisen jälkeen 4.5.2020 antamaansa päätöstä C(2020) 2983 final päätöksellä C(2021) 5701 final. Tämän viimeksi mainitun päätöksen 3 ja 4 kohdassa komissio selitti, että se oli ottanut huomioon 19.5.2021 annetun

tuomion Ryanair v. komissio (KLM; Covid-19) (T-643/20, EU:T:2021:286), ja että kyseisen tuomion johdosta on esitettävä vielä muita tekijöitä, joiden nojalla voidaan päätellä, että Air France on kyseessä olevan toimenpiteen ainoa edunsaaja.

Asianosainten vaatimukset

- 13 Kantajat vaativat 20.4.2021 päivätyssä kannekirjelmässään, sellaisena kuin se on muutettuna 8.10.2021, että unionin yleinen tuomioistuin
 - kumoaa riidanalaisen päätöksen ja
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 14 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
 - hylkää kanteen ja
 - velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 15 Saksan liittotasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Air France ja Air France-KLM -holdingyhtiö vaativat, että kanne hylätään perusteettomana ja että kantajat velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 16 Ranskan tasavalta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin jättää kanteen tutkimatta siltä osin kuin kantajat riitauttavat riidanalaisen päätöksen perusteltavuuden ja hylkää sen muilta osin.

Oikeudellinen arviointi

Tutkittavaksi ottaminen

- 17 Kantajat väittävät ensinnäkin, että ne ovat SEUT 108 artiklan 2 kohdassa ja [SEUT] 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 (EUVL 2015, L 248, s. 9) 1 artiklan h alakohdassa tarkoitettuja asianomaisia osapuolia ja niillä on näin ollen asiavaltuus menettelyllisten oikeuksiensa puolustamiseksi. Ne väittävät toiseksi, että kyseessä oleva toimenpide on vaikuttanut huomattavasti niiden kilpailuasemaan markkinoilla ja niillä on tästä syystä asiavaltuus riitauttaa myös riidanalaisen päätöksen perusteltavuus.
- 18 Komissio, Saksan liittotasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Air France ja Air France-KLM -holdingyhtiö eivät riitauta kanteen tutkittavaksi ottamista.
- 19 Ranskan tasavalta väittää sitä vastoin, ettei kantajilla ole asiavaltuutta riitauttaa riidanalaisen päätöksen perusteltavuutta.
- 20 Nyt käsiteltävässä asiassa on selvää, että kantajat ovat Air Francen kilpailijoita, eikä ole kiistetty, etteikö niitä olisi tästä syystä pidettävä asetuksen 2015/1589 1 artiklan h alakohdassa tarkoitettuina asianomaisina osapuolina, joilla on asiavaltuus niiden menettelyllisten oikeuksien turvaamiseksi, joita niillä on SEUT 108 artiklan 2 kohdan nojalla.

- 21 Siltä osin kuin on kyse kantajien oikeudesta riitauttaa riidanalaisen päätöksen perusteltavuus on muistutettava, että SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa määrätään kahdesta tapauksesta, joissa luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä katsotaan olevan asiavaltuus nostaa kanne toimesta, jota ei ole osoitettu sille. Tällaisen kanteen nostaminen on mahdollista yhtäältä sillä edellytyksellä, että kyseinen toimi koskee kyseistä henkilöä suoraan ja erikseen. Tällainen henkilö voi toisaalta nostaa kanteen sääntelytoimesta, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä, jos kyseinen toimi koskee sitä suoraan (tuomio 17.9.2015, Mory ym. v. komissio, C-33/14 P, EU:C:2015:609, 59 ja 91 kohta sekä tuomio 13.3.2018, Industrias Químicas del Vallés v. komissio, C-244/16 P, EU:C:2018:177, 39 kohta).
- 22 Koska riidanalainen päätös, joka on osoitettu Ranskan tasavallalle, ei ole SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaan sääntelytoimi, sillä se ei ole yleisesti sovellettava toimi (ks. vastaavasti tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 56 kohta), unionin yleinen tuomioistuimen on tarkastettava, koskeeko riidanalainen päätös kantajia suoraan ja erikseen kyseisessä määräyksessä tarkoitetulla tavalla.
- 23 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on tältä osin niin, että muut henkilöt kuin päätöksen adressaatit voivat väittää, että päätös koskee niitä erikseen, ainoastaan, jos kyseinen päätös vaikuttaa niihin niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella ne erottuvat kaikista muista ja ne voidaan yksilöidä samalla tavalla kuin adressaatti (tuomio 15.7.1963, Plaumann v. komissio, 25/62, EU:C:1963:17, s. 223; tuomio 28.1.1986, Cofaz ym. v. komissio, 169/84, EU:C:1986:42, 22 kohta ja tuomio 22.11.2007, Sniace v. komissio, C-260/05 P, EU:C:2007:700, 53 kohta).
- 24 Kun kantaja kyseenalaistaa sen, onko tuen arviointia koskeva SEUT 108 artiklan 3 kohdan nojalla tai muodollisen tutkintamenettelyn lopuksi tehty päätös perusteltu, pelkästään se seikka, että kantajaa voidaan pitää SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna osapuolena, jota asia koskee, ei siis riitä siihen, että kanne otettaisiin tutkittavaksi. Kantajan on tällöin osoitettava, että sillä on edellä 23 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettu erityinen asema. Tällainen asema on kysymyksessä erityisesti silloin, kun kyseessä olevan päätöksen kohteena oleva tuki vaikuttaa huomattavasti kantajan asemaan kyseessä olevilla markkinoilla (ks. tuomio 15.7.2021, Deutsche Lufthansa v. komissio, C-453/19 P, EU:C:2021:608, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 25 Tältä osin se, että kantaja osoittaa markkina-ajemansa huomattavan heikentymisen, ei merkitse sitä, että lausuttaisiin lopullisesti kantajan ja tukea saavien yritysten kilpailusuhteista, vaan kantajalta edellytetään ainoastaan, että se selvittää asianmukaisella tavalla syyt, joiden vuoksi komission päätös on omiaan loukkaamaan sen oikeutettuja intressejä vaikuttamalla huomattavasti sen asemaan merkityksellisillä markkinoilla (ks. tuomio 15.7.2021, Deutsche Lufthansa v. komissio, C-453/19 P, EU:C:2021:608, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 26 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee siis, että kantajan kilpailuaseman huomattava heikentyminen merkityksellisillä markkinoilla ei perustu kyseisillä markkinoilla vallitsevien eri kilpailusuhteiden yksityiskohtaiseen arviointiin, jonka avulla voidaan täsmällisesti määrittää kantajan kilpailuaseman heikennyksen laajuus, vaan se perustuu lähtökohtaisesti ensi arviolta esitettyyn toteamukseen siitä, että komission päätöksessä tarkoitetun toimenpiteen toteuttaminen johtaa siihen, että kyseinen asema heikkenee huomattavasti (tuomio 15.7.2021, Deutsche Lufthansa v. komissio, C-453/19 P, EU:C:2021:608, 58 kohta).

- 27 Tästä seuraa, että kyseinen edellytys voi täyttyä, jos kantaja esittää seikkoja, joilla voidaan osoittaa, että kyseessä oleva toimenpide on omiaan heikentämään huomattavasti sen asemaa merkityksellisillä markkinoilla (ks. tuomio 15.7.2021, Deutsche Lufthansa v. komissio, C-453/19 P, EU:C:2021:608, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 28 Kun kyse on seikoista, jotka oikeuskäytännössä hyväksytään tällaisen huomattavan heikentymisen osoittamiseksi, on huomautettava, että pelkästään se seikka, että toimi on omiaan vaikuttamaan tiettyssä määrin vallitseviin kilpailuolosuhteisiin relevanteilla markkinoilla ja että kyseessä oleva yritys jollain tavalla kilpailee toimesta hyötynneen yrityksen kanssa, ei riitä siihen, että kyseisen toimen voitaisiin katsoa koskevan mainittua yritystä erikseen. Yritys ei siksi voi vedota pelkästään siihen, että se on edunsaajana olevan yrityksen kilpailija (ks. tuomio 15.7.2021, Deutsche Lufthansa v. komissio, C-453/19 P, EU:C:2021:608, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 29 Kilpailijan markkina-aseman huomattavan heikentymisen osoittaminen ei voi rajoittua koskemaan vain tiettyjä sellaisia seikkoja, joista ilmenee kantajan kaupallisen tai taloudellisen suorituskyvyn heikkeneminen, kuten liikevaihdon merkittävä aleneminen, huomattavat taloudelliset tappiot tai markkinaosuuden merkittävä väheneminen kyseessä olevan tuen myöntämisen johdosta. Valtiontuen myöntäminen voi heikentää toimijan kilpailutilannetta myös muilla tavoin, kuten esimerkiksi johtamalla tulojen saamatta jäämiseen tai epäedullisempaan kehitykseen kuin kehitys, joka olisi toteutunut kyseisenlaisen tuen puuttuessa (tuomio 15.7.2021, Deutsche Lufthansa v. komissio, C-453/19 P, EU:C:2021:608, 61 kohta).
- 30 Oikeuskäytännössä ei myöskään edellytetä, että kantaja esittää näyttöä merkityksellisten markkinoiden koosta tai maantieteellisestä laajuudesta taikka omista markkinaosuuksistaan, kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajan markkinaosuuksista tai näillä markkinoilla mahdollisesti toimivien kilpailijoiden markkinaosuuksista (ks. vastaavasti tuomio 15.7.2021, Deutsche Lufthansa v. komissio, C-453/19 P, EU:C:2021:608, 65 kohta).
- 31 Näiden periaatteiden valossa on tutkittava, ovatko kantajat esittäneet näyttöä, jolla voidaan osoittaa, että kyseessä oleva toimenpide on omiaan heikentämään huomattavasti niiden asemaa asianomaisilla markkinoilla.
- 32 Tältä osin on ensimmäiseksi todettava, että kantajat väittävät liikennöineensä ennen covid-19-pandemiaa 211:llä Ranskasta lähtevällä tai sinne suuntautuvalla lentoreitillä. Ne selittävät erityisesti, että Ryanair kilpaili suoraan Air Francen ja tämän tytäryhtiöiden kanssa 45:llä näistä reiteistä, jotka olivat taloudellisesti merkittäviä, koska ne yhdistivät Euroopan ja sen ulkopuolisten maiden suurkaupunkeja ja muut lentoyhtiöt liikennöivät niillä yleisesti vain hyvin vähäisessä määrin. Vuonna 2019 Ryanair kuljetti lisäksi näillä 45 reitillä yhteensä 1 576 991 matkustajaa.
- 33 Ranskan tasavalta väittää puolestaan lähinnä, ettei Ryanair ole Air Francen lähin eikä suurin kilpailija. Se kiistää lisäksi sen, että kantajat ”kilpailevat suoraan” Air Francen kanssa, koska Air Francen liikennöimät lentoreitit, jotka lähtevät Roissy-Charles-de-Gaullen lentoasemalta (jäljempänä CDG-lentoasema) ja Paris-Orlyn lentoasemalta (jäljempänä ORY-lentoasema) ja suuntautuvat näille lentoasemille, ja Ryanairin liikennöimät lentoreitit, jotka lähtevät Beauvais-Tillén lentoasemalta (jäljempänä BVA-lentoasema) ja suuntautuvat sille, eivät ole korvattavissa keskenään eikä niillä ole siten merkitystä arvioitaessa kantajien ja Air Francen välistä kilpailusuhdetta. Ranskan tasavalta väittää kantajien esiin tuomien muiden lentoreittien osalta, ettei Ryanair ole niillä Air Francen ainoa kilpailija.

- 34 Tässä yhteydessä on muistutettava, että kanteen tutkittavaksi ottamista tarkasteltaessa ei ole tarpeen ottaa lopullisesti kantaa merkityksellisten tavara- tai palvelumarkkinoiden määrittelyyn tai kantajien ja tuensajaan välisiin kilpailusuhteisiin. Lähtökohtaisesti riittää, että kantajat osoittavat, että asianomaisen toimenpiteen toteuttaminen johtaa ensi näkemältä niiden kilpailuaseman huomattavaan heikentymiseen markkinoilla (ks. edellä 25 ja 26 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö)
- 35 Siitä, ovatko yhtäältä CDG- ja ORY-lentoasemilta lähtevät ja niille suuntautuvat lentoreitit ja toisaalta BVA-lentoasemalta lähtevät ja sille suuntautuvat lentoreitit korvattavissa keskenään, on todettava oikeuskäytännöstä ilmenevän, että unionin yleinen tuomioistuin voi tässä tarkoituksessa ottaa huomioon useita tekijöitä, joita ovat muun muassa 100 kilometrin tai tunnin ajomatkan vertailuarvon mukainen välimatka ja matkustusaika, kilpailijoiden näkökulma, lentoasemien ja jäsenvaltioiden siviili-ilmailualan viranomaisen näkökulma, arvio vapaa-ajan matkustajien osuudesta tietyllä reitillä, yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille 23.7.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92 (EYVL 1992, L 240, s. 8) liitteessä II tarkoitettu lentoasemajärjestelmän käsite, liiketoimintakäytännöt sekä lentokenttien ja tiettyjen kaupunkien välisten kuljetuspalvelujen olemassaolo tai puuttuminen (tuomio 6.7.2010, Ryanair v. komissio, T-342/07, EU:T:2010:280, 103 kohta ja sitä seuraavat kohdat).
- 36 Komissio on todennut istunnossa, että näiden kriteerien nojalla Ryanairin liikennöimien, BVA-lentoasemalta lähtevien tai sille suuntautuvien lentoreittien voidaan nyt käsiteltävän kanteen tutkittavaksi ottamisen kannalta katsoa ensi näkemältä olevan korvattavissa Air Francen liikennöimillä, CDG- ja ORY-lentoasemilta lähtevillä tai niille suuntautuvilla lentoreiteillä.
- 37 Tämä näkemys kuvastuu komission päätöskäytännössä, joka ei tosin sido Euroopan unionin tuomioistuimia mutta voisi olla kuitenkin hyödyllinen seikka arvioitaessa ensi näkemältä sitä, voidaanko kyseessä olevan toimenpiteen toteuttamisella heikentää kantajien kilpailuasemaa markkinoilla. Komissio katsoi siis keskittymän toteamisesta sisämarkkinoille ja ETA-sopimuksen toimintaan soveltumattomaksi (asia COMP.M.6663 – Ryanair/Aer Lingus III) 27.2.2013 annetun päätöksensä C(2013) 1106 final 266–279 perustelukappaleessa, että 100 kilometriä tai tunnin ajomatkaa koskeva kriteeri oli täyttynyt, koska välimatka ja automatkan kesto Pariisin keskustaan CDG-lentoasemalta oli 23 kilometriä (31 min), ORY-lentoasemalta 20 kilometriä (30 min) ja BVA-lentoasemalta 80 kilometriä (60 min). Tämän pohjalta se päätteli, että ORY-lentoasema oli korvattavissa CDG- ja BVA-lentoasemilla Dublinista (Irlanti) lähtevien ja sinne saapuvien lentojen osalta.
- 38 Tässä tilanteessa – ja koska unionin yleisen tuomioistuimen käytössä olevassa asiakirja-aineistossa ei ole mitään vastakkaiseen suuntaan osoittavaa konkreettista näyttöä – on pääteltävä, että Ryanairin liikennöimien BVA-lentoasemalta lähtevien ja sille suuntautuvien lentoreittien, joihin kantajat viittaavat asiavaltuutensa osoittaakseen, voidaan ensi näkemältä katsoa olevan korvattavissa Air Francen liikennöimillä CDG- ja ORY-lentoasemilta lähtevillä ja niille suuntautuvilla lentoreiteillä. Ryanairin asiavaltuutta tutkittaessa on siis otettava huomioon kaikki kantajien esiin tuomat lentoreitit, ja on tarkennettava, ettei Ranskan tasavalta kiistä sitä, etteivätkö Ryanairin ja Air Francen liikennöimät, muilta Ranskassa sijaitsevilta lentoasemilta lähtevät ja niille suuntautuvat lentoreitit olisi korvattavissa keskenään.
- 39 On siis katsottava, että Ryanair kilpaili Air Francen ja tämän tytäryhtiöiden kanssa huomattavalla määrällä Ranskasta lähtevistä ja sinne suuntautuvista lentoreiteistä eli 45 lentoreitillä. Unionin yleisen tuomioistuimen käytössä olevasta asiakirja-aineistosta ja etenkin kannekirjelmän

- liitteestä A.3.4, jonka todistusarvoa komissio ja väliintulijat eivät ole kiistäneet, ilmenee lisäksi, että Ryanairin näillä reiteillä tarjoamien paikkojen määrä oli usein vertailukelpoinen Air Francen ja sen tytäryhtiöiden tarjoamien paikkojen määrä kanssa ja tietyissä tapauksissa jopa suurempi. Niiden välinen kilpailu oli siis merkittävää myös tarjottujen paikkojen määrässä ilmaistuna.
- 40 Toiseksi on todettava kantajien väittävän, että niiden oli tarkoitus laajentaa liiketoimintaansa Ranskan markkinoilla, mistä on osoituksena se, että ne olivat aloittaneet vuonna 2019 liikennöinnin 67 uudella Ranskasta lähtevällä ja sinne suuntautuvalla lentoreitillä. Komissio ja väliintulijat eivät kiistä tätä seikkaa. Kantajat väittävät lisäksi tilanneensa 210 Boeing 737 Max -ilma-alusta, jotka on otettu niiden lentokalustoon vuoden 2021 kesäkuussa ja joiden ansiosta ne voivat jatkaa laajennussuunnitelmiaan.
- 41 Kolmanneksi on huomautettava riidanalaisen päätöksen 4 kohdasta ilmenevän, että ilman kyseessä olevaan toimenpidettä Air Francen toiminnan jatkuvuus olisi vaarantunut. Kantajien esittämän Fondation pour l'innovation politique -nimisen säätiön (Poliittisen innovaation säätiö) kertomuksen, jonka otsikko on "Before COVID-19 air transportation in Europe: an already fragile sector" (Lentoliikenne Euroopassa ennen covid-19-pandemiaa: jo ennestään hauras sektori), joka on päivätty vuoden 2020 toukokuussa ja jonka sisältöä asianosaiset eivät ole riitauttaneet, mukaan "on todennäköistä, että Ryanair – selviytyy covid-19-kriisistä ilman suurempia vahinkoja ja sillä on etenkin velkatasonsa ja konkurssiyritysten ostamisen ansiosta jopa riittävästi taloudellisia resursseja osallistua lentoliikenteen todennäköiseen uudelleenjärjestelyyn Euroopassa". Tästä ilmenee, että Ryanair oli suhteellisen vahvassa asemassa Air Francen kaltaisiin perinteisiin yhtiöihin nähden, sillä Air Francea uhkasi maksukyvyttömyys tai jopa markkinoilta poistuminen.
- 42 Neljänneksi on todettava asiakirja-aineistosta ilmenevän, että Air France-KLM -holdingyhtiön toimitusjohtaja ilmoitti vuonna 2019 toimintasuunnitelmasta, jolla pyritään lisäämään kilpailua Ryanairin kaltaisten halpalentoyhtiöiden kanssa Transavia France -halpatytäryhtiön kautta.
- 43 Edellä 38–42 kohdassa esitettyjen seikkojen, kun niitä tarkastellaan yhdessä, perusteella voidaan katsoa, että kantajat ovat osoittaneet, että kyseessä olevan toimenpiteen toteuttaminen oli omiaan vahvistamaan Air Francen kilpailuasemaa Ryanairin vahingoksi ja ensi näkemältä heikentämään huomattavasti Ryanairin kilpailuasemaa markkinoilla johtamalla muun muassa tulojen saamatta jäämiseen tai epäedullisempaan kehitykseen kuin kehitys, joka olisi toteutunut tällaisen toimenpiteen puuttuessa (ks. edellä 29 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö).
- 44 Tätä päätelmää ei kyseenalaisteta Ranskan tasavallan vastaväitteellä, jonka mukaan Ryanair ei ole Air Francen tärkein kilpailija Ranskan markkinoilla.
- 45 Oikeuskäytännössä ei näet edellytetä, että kantaja on tukitoimenpiteen edunsaajan tärkein kilpailija, jotta voitaisiin katsoa, ettei tukitoimenpide vaikuta huomattavasti sen kilpailuun.
- 46 Myöskään se Ranskan tasavallan vastaväite ei voi menestyä, jonka mukaan kantajat eivät ole osoittaneet, että riidanalainen päätös koskee niitä sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella ne erottuvat kaikista muista Air Francen kilpailijoista.
- 47 Edellytys, joka liittyy kantajan kilpailuun kohdistuvaan huomattavaan vaikutukseen, koskee näet vain kantajaa, ja sitä on arvioitava ainoastaan suhteessa sen markkina-asemaan ennen kyseessä olevan toimenpiteen toteuttamista tai kyseisen toimenpiteen puuttuessa. Tarkoituksena ei siis ole verrata kaikkien asianomaisilla markkinoilla toimivien kilpailijoiden tilannetta (ks. vastaavasti julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus asiassa Deutsche Lufthansa v. komissio,

- C-453/19 P, EU:C:2020:862, 58 kohta). Kuten edellä 30 kohdassa on huomautettu, unionin tuomioistuin on lisäksi täsmentänyt, ettei kantajan ole tarpeen esittää omia markkinaosuuksiaan, tuensaajan markkinaosuuksia tai kyseisillä markkinoilla mahdollisesti toimivien kilpailijoiden markkinaosuuksia koskevaa näyttöä. Tästä ilmenee, että kantajaa ei voida vaatia selvittämään todisteiden avulla kaikkien kilpailijoidensa kilpailutilannetta ja erottumaan niiden tilanteesta osoittaakseen, että sen kilpailuasemaan kohdistuu huomattava vaikutus.
- 48 Lisäksi on huomautettava, että edellä 23 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä asetetaan sen osoittamiselle, että päätös koskee muita henkilöitä kuin päätöksen adressaatteja erikseen, kaksi eri kriteeriä eli että riidanalainen päätös vaikuttaa niihin ”niille tunnusomaisten erityispiirteiden” tai ”sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella ne erottuvat kaikista muista”. Tämän oikeuskäytännön mukaan kantajan ei siis ole tarpeen osoittaa kaikissa tapauksissa, että sen tosiasiallinen tilanne eroaa kaikkien muiden henkilöiden tilanteesta. On näet riittävää, että riidanalainen päätös vaikuttaa kantajaan tiettyjen sille tunnusomaisten erityispiirteiden takia.
- 49 Tämä on tilanne nyt käsiteltävässä asiassa. Kaikki edellä 38–42 kohdassa mainitut seikat ovat näet omiaan osoittamaan riittävän uskottavasti, että Ryanairin asemalle asianomaisilla markkinoilla oli ominaista tietyt sille tunnusomaiset erityispiirteet, eli se, että Ryanair kilpailee Air Francen kanssa suoraan lukuisilla lentoreiteillä, joilla se tarjoaa lisäksi huomattavaa määrää paikkoja, että Ryanair oli ryhtynyt laajentamaan liiketoimintaansa Ranskan markkinoilla ottamalla käyttöön lukuisia uusia lentoreittejä ennen covid-19-pandemian ilmenemistä, että Air France suunnitteli lisäävänsä kilpailua niin kutsutuilla halpalentomarkkinoilla, joilla Ryanair toimii, Transavia France -lentoyhtiönsä kautta ja että kyseessä olevan toimenpiteen puuttuessa oli olemassa vaara siitä, että Air Francesta tulee maksukyvytön tai että sen tilanne ainakin heikentyy merkittävästi, kun taas Ryanairin taloudellinen tilanne näytti suhteellisen vahvalta suhteessa tuensaajan tilanteeseen ja se oli näin asemassa, jossa se saattoi ilman tukea kasvattaa markkinaosuuksiaan Air Francen kustannuksella.
- 50 Kaiken edellä esitetyn perusteella on pääteltävä, että kantajat ovat osoittaneet oikeudellisesti riittävällä tavalla, että kyseessä oleva toimenpide oli omiaan vaikuttamaan huomattavasti Ryanairin kilpailuasemaan asianomaisilla markkinoilla.
- 51 On todettava, että riidanalainen päätös koskee Ryanairia myös suoraan, koska Ranskan tasavallan halusta maksaa tukea Air Francelle ei ole epäilystäkään ja koska tällaisen tuen maksamisen johdosta Ryanair voi joutua epäedulliseen kilpailutilanteeseen ja tuen maksaminen voi siis vaikuttaa sen oikeuteen olla kärsimättä vääristyneestä kilpailusta kyseisen tuen vuoksi (ks. vastaavasti tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 52 Ryanairilla on näin ollen oikeus riitauttaa riidanalaisen päätöksen perusteltavuus.
- 53 Siltä osin kuin on kyse Malta Airin asiavaltuudesta on todettava katsotun, että kun jonkun kantajan kanne voidaan ottaa tutkittavaksi ja kun kyse on yhdestä ja samasta kanteesta, asiavaltuutta ei tarvitse tutkia muiden kantajien osalta (ks. tuomio 12.12.2014, Crown Equipment (Suzhou) ja Crown Gabelstapler v. neuvosto, T-643/11, EU:T:2014:1076, 33 kohta (ei julkaistu) oikeuskäytäntöviittauksineen).

Asiakysymys

54 Kantajat vetoavat kanteensa tueksi viiteen kanneperusteeseen, joista ensimmäisessä on kyse lähinnä siitä, että Air France-KLM -holdingyhtiö ja KLM on suljettu pois kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajien piiristä, toisessa siitä, että harkintavaltaa on käytetty väärin ja SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohtaa ja tilapäisiä puitteita on sovellettu virheellisesti, kolmannessa siitä, että syrjintäkiellon, palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden periaatteita on loukattu, neljännessä siitä, että kantajien menettelyllisiä oikeuksia on loukattu, ja viidennessä siitä, ettei perusteluvollisuutta ole noudatettu.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee Air France-KLM -holdingyhtiön ja KLM:n sulkemista pois kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajien piiristä

55 Kantajat väittävät, että komissio on tehnyt oikeudellisen virheen ja ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajana oli pidettävä Air Francea muttei Air France-KLM -holdingyhtiötä eikä KLM:ää. Ne vetoavat useaan seikkaan osoittaakseen, että mainittu holdingyhtiö ja KLM ovat kyseisen toimenpiteen potentiaalisia tai välillisiä edunsaajia. Ne esittävät argumentteja, jotka koskevat lähinnä Air France-KLM -holdingyhtiön, Air Francen ja KLM:n välisiä pääomayhteyksiä sekä organisatorisia, toiminnallisia ja taloudellisia yhteyksiä, niitä sopimusjärjestelyjä, joiden perusteella mainittu toimenpide on toteutettu, ja sitä asiayhteyttä, johon toimenpide kuuluu.

56 Komissio riitauttaa kantajien argumentit väittämällä riidanalaisessa päätöksessä esiin tuotujen seikkojen perusteella, että Air France ja KLM ovat tosiasiallisesti toiminnallisesti, taloudellisesti ja organisatorisesti hyvin itsenäisiä sekä toisiinsa että Air France-KLM -holdingyhtiöön nähden. Air France-KLM -konsernin yritysrakenteella ja hallintojärjestelmällä vältetään myös vaara siitä, että tukea siirretään välillisesti Air Francen ja KLM:n kesken. Kyseessä oleva toimenpide sisältää lisäksi sopimusjärjestelyjä, jotka merkitsevät käyttötarkoitusta koskevaa lauseketta ja joilla todellinen rahoituksellinen ja taloudellinen etu mainitusta toimenpiteestä annetaan yksinomaan Air Francelle.

57 Ranskan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Air France ja Air France-KLM -holdingyhtiö yhtyvät komission huomautuksiin.

58 Komissio on katsonut riidanalaisessa päätöksessä, että kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajana on pidettävä Air Francea sen määräysvallassa olevat tytäryhtiöt mukaan lukien. Vaikka Air France kuuluu Air France-KLM -konserniin, sen emoyhtiö eli Air France-KLM -holdingyhtiö ja sen sisaryhtiöt, mukaan lukien KLM ja KLM:n määräysvallassa olevat tytäryhtiöt, eivät sitä vastoin olleet komission mukaan mainitun toimenpiteen edunsaajia.

59 Nyt käsiteltävässä kanneperusteessa tuodaan siis lähinnä esiin kysymys tukitoimenpiteen edunsaajan määrittämisestä konsernitilanteessa.

60 Oikeuskäytännöstä ilmenee tältä osin, että useiden erillisten oikeudellisten yksikköjen voidaan katsoa muodostavan yhden ainoan taloudellisen kokonaisuuden valtioneuvoston päätöksinä sovellettaessa. Tällä alalla näet kysymys siitä, muodostavatko useat oikeudellisesti erilliset yksiköt taloudellisen kokonaisuuden, tulee esiin etenkin tuensaajaa yksilöitäessä (ks. vastaavasti tuomio 14.11.1984, Intermills v. komissio, 323/82, EU:C:1984:345, 11 ja 12 kohta sekä tuomio 19.5.2021, Ryanair v. komissio (KLM; Covid-19) T-643/20, EU:T:2021:286, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 61 Niiden tekijöiden joukossa, jotka on oikeuskäytännössä otettu huomioon sen määrittämiseksi, onko kyseessä taloudellinen kokonaisuus valtiontukien alalla vai ei, ovat muun muassa kyseisen yrityksen kuuluminen yhtiöiden ryhmään, jossa määräysvaltaa käyttää suoraan tai välillisesti jokin asianomaisista yhtiöistä, saman tai rinnakkaisen taloudellisen toiminnan harjoittaminen ja kyseisten yhtiöiden taloudellisen itsenäisyyden puuttuminen (ks. vastaavasti tuomio 14.10.2004, Pollmeier Malchow v. komissio, T-137/02, EU:T:2004:304, 68–70 kohta); kuuluminen tietyn yksikön määräysvallassa olevaan yhteen ja samaan yritysryhmään, sellaisten uusien yhtiöiden, jotka ovat kaikki erillisiä oikeussubjekteja, perustamisesta huolimatta (ks. vastaavasti tuomio 14.11.1984, Intermills v. komissio, 323/82, EU:C:1984:345, 11 kohta); yksikön, joka omistaa määräysvaltaan oikeuttavia osuuksia toisesta yhtiöstä, mahdollisuus pelkkää sijoittajan tekemää pääomasijoitusta laajemmalle ulottuvaan määräysvallan käyttöön, aloitteiden tekemiseen ja taloudellisen tuen myöntämiseen tässä yhtiössä, ja organisatoriset ja toiminnalliset yhteydet näiden yhtiöiden välillä (ks. vastaavasti tuomio 16.12.2010, AceaElectrabel Produzione v. komissio, C-480/09 P, EU:C:2010:787, 51 kohta ja tuomio 19.5.2021, Ryanair v. komissio (KLM; Covid-19), T-643/20, EU:T:2021:286, 47 kohta); sekä merkityksellisten sopimuslausekkeiden olemassaolo (ks. vastaavasti tuomio 16.12.2010, AceaElectrabel Produzione v. komissio, C-480/09 P, EU:C:2010:787, 57 kohta).
- 62 Lisäksi myös toteutetun tukitoimenpiteen tyyppi ja asiayhteys, johon kyseinen toimenpide kuuluu, voivat olla tapauksesta riippuen merkityksellisiä tekijöitä määritettäessä sitä, onko kyse taloudellisesta kokonaisuudesta valtiontukien alalla.
- 63 Komissio on myös täsmentänyt yrityksen käsitettä koskevaa tulkintaansa [SEUT] 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä antamassaan tiedonannossa (EUVL 2016, C 262, s. 1; jäljempänä valtiontuen käsitettä koskeva tiedonanto). Vaikka kyseinen tiedonanto ei voi sitoa unionin yleistä tuomioistuinta, tämä voi ottaa siitä hyödyllisiä vaikutteita (ks. tuomio 6.4.2022, Mead Johnson Nutrition (Asia Pacific) ym. v. komissio, T-508/19, EU:T:2022:217, 93 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 64 Komissio on katsonut valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon 11 kohdassa, että usean erillisen oikeudellisen yksikön voidaan katsoa muodostavan yhden ainoan taloudellisen kokonaisuuden valtiontukisääntöjä sovellettaessa. Tätä varten on kyseisen kohdan mukaan otettava huomioon olemassa olevat määräysvaltaan oikeuttavat omistusosuudet ja muut toiminnalliset, taloudelliset tai organisatoriset yhteydet.
- 65 Tässä yhteydessä on katsottu, että komissiolla on laaja harkintavalta arvioida, onko konserniin kuuluvien yhtiöiden katsottava olevan taloudellinen kokonaisuus vai ovatko ne oikeudellisesti ja taloudellisesti itsenäisiä yksiköitä valtiontukia koskevaa järjestelmää sovellettaessa. Tähän komission harkintavaltaan kuuluu monitahoisten taloudellisten tosiseikkojen ja olosuhteiden huomioon ottaminen ja arviointi. Koska unionin tuomioistuimet eivät voi omalla arvioinnillaan korvata päätöksen tekijän muun muassa taloudelliselta kannalta tekemää arviointia tosiseikoista, unionin yleisen tuomioistuimen valvonnan on tältä osin kohdistuttava ainoastaan siihen, että menettelyä ja perusteluvollisuutta koskevia sääntöjä on noudatettu, että tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että näitä tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin (ks. tuomio 8.9.2009, AceaElectrabel v. komissio, T-303/05, ei julkaistu, EU:T:2009:312, 101 ja 102 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 66 Unionin tuomioistuinten on kuitenkin etenkin paitsi tutkittava esitettyjen todisteiden aineellinen paikkansapitävyys, luotettavuus ja johdonmukaisuus myös tarkastettava, sisältävätkö nämä todisteet kaikki ne merkitykselliset seikat, jotka on otettava huomioon monitahoisen tilanteen arvioinnissa, ja voivatko kyseiset todisteet tukea päätelmiä, jotka niistä on tehty (tuomio 20.9.2018, Espanja v. komissio, C-114/17 P, EU:C:2018:753, 104 kohta).
- 67 Komission on lisäksi tutkittava erityisen huolellisesti samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden väliset yhteydet, jos on pelättävissä, että samaan konserniin kumuloituneilla valtiontuilla on kilpailuun kohdistuvia vaikutuksia (ks. tuomio 19.5.2021, Ryanair v. komissio (KLM; Covid-19), T-643/20, EU:T:2021:286, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 68 Oikeuskäytännössä esitettyjen arviointiperusteiden sekä asianosaisten ja väliintulijoiden esittämien argumenttien perusteella on tutkittava perättäin Air France-KLM -holdingyhtiön, Air Francen ja KLM:n ja niiden kaikkien tytäryhtiöiden väliset pääomayhteydet sekä organisatoriset, toiminnalliset ja taloudelliset yhteydet, sopimukset, joiden perusteella kyseessä oleva toimenpide on toteutettu, sekä toteutetun tukitoimenpiteen tyyppi ja asiayhteys, johon se kuuluu.
- *Air France-KLM -holdingyhtiön, Air Francen ja KLM:n väliset pääomayhteydet ja organisatoriset yhteydet*
- 69 Ensimmäiseksi on huomautettava Air France-KLM -konserniin kuuluvien eri yksiköiden välisistä pääomayhteyksistä, että – kuten edellä 3 kohdassa on todettu – Air Francen omistaa kokonaan Air France-KLM -holdingyhtiö, joka omistaa 93,84 prosenttia KLM:n osakkeista, 99,7 prosenttia sen taloudellisista oikeuksista ja 49 prosenttia sen äänioikeuksista.
- 70 Komissio on huomauttanut riidanalaisen päätöksen 29 kohdassa, että vaikka Air France ja KLM ovat erillisiä oikeudellisia yksiköjä, joilla kummallakin on oma omistusrakenteensa, Air France-KLM -holdingyhtiöllä on ”määräysvaltaa merkitsevät oikeudet” sekä Air Francessa että KLM:ssä.
- 71 Vaikka tämä seikka on ensimmäinen merkityksellinen tekijä tutkittaessa sitä, muodostavatko nämä yksiköt taloudellisen kokonaisuuden, valtiontukia koskevan oikeuskäytännön mukaan on lisäksi tarkastettava, käyttääkö emoyhtiö tosiasiallisesti määräysvaltaa osallistumalla suoraan tai välillisesti tytäryhtiöidensä hallintointiin ja ottaako se siis osaa määräysvallassaan olevan yrityksen harjoittamaan taloudellisen toimintaan (ks. vastaavasti tuomio 16.12.2010, AceaElectrabel Produzione v. komissio, C-480/09 P, EU:C:2010:787, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 72 Tällaisen analyysin puuttuessa unionin oikeuden valtiontukia koskevien sääntöjen tehokas vaikutus voitaisiin estää pelkästään sen johdosta, että yritys yksinkertaisesti pilkotaan kahteen erilliseen yksikköön, joista ensimmäinen jatkaisi välittömästi kyseessä olevan taloudellisen toiminnan harjoittamista ja toinen käyttäisi määräysvaltaa ensimmäisessä ja osallistuisi samalla sen hallintointiin. Tällä mahdollistettaisiin se, että toinen yksikkö voi saada avustuksia tai muita etuja, joita valtio myöntää tai jotka myönnetään valtion varoista, ja käyttää ne kokonaisuudessaan tai osittain ensin mainitun yksikön hyväksi ja samalla molempien yksiköiden muodostaman taloudellisen kokonaisuuden eduksi (ks. tuomio 16.12.2010, AceaElectrabel Produzione v. komissio, C-480/09 P, EU:C:2010:787, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 73 Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisen päätöksen 27 ja 91 kohdasta ilmenee, että Air France-KLM -holdingyhtiöllä on määräysvalta Air Francessa ja KLM:ssä sellaisten veto-oikeuksien ansiosta, jotka sillä on yhtäältä näiden liiketoimintasuunnitelmia ja talousarvioita ja toisaalta näiden johtajien palkkausta, nimittämistä ja irtisanomista, mukaan lukien niiden hallitusten jäsenten nimittämistä ja irtisanomista, koskevista asioista. Mainitun holdingyhtiön on siis hyväksyttävä päätökset, jotka koskevat muun muassa ”Air France-KLM -konsernin, KLM mukaan lukien,” strategisia vaihtoehtoja, talousarviota ja investointisuunnitelmaa, ennen kuin ne tehdään tai pannaan täytäntöön.
- 74 Riidanalaisesta päätöksestä ilmenee myös, että Air France-KLM -holdingyhtiöllä on oikeus hyväksyä tytäryhtiöidensä yli 150 miljoonan euron suuruiset rahoitustoimet. Kyseinen oikeus on osoittautunut merkitykselliseksi nyt käsiteltävässä asiassa, kun otetaan huomioon se, että – kuten komissio myöntää riidanalaisessa päätöksessä – Ranskan tasavallan myöntämä rahoitus ylitti 150 miljoonan euron enimmäismäärän, joten Air France-KLM -holdingyhtiön on pitänyt hyväksyä se ennen kuin se on myönnetty.
- 75 Toiseksi on todettava Air France-KLM -holdingyhtiön, Air Francen ja KLM:n välisistä organisatorisista yhteyksistä, että kantajat viittaavat muun muassa mainitun holdingyhtiön Autorité des marchés financiers’lle (Rahoitusmarkkinaviranomainen, AMF, Ranska) arvopapereiden yleisölle tarjoamisen tai kaupankäynnin kohteeksi säännellyllä markkinalla ottamisen yhteydessä julkaistavasta esitteestä ja direktiivin 2003/71/EY kumoamisesta 14.6.2017 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/1129 (EUVL 2017, L 168, s. 12) nojalla toimittamaan vuoden 2019 yleiseen rekisteröintiasiakirjaan (jäljempänä vuoden 2019 yleinen rekisteröintiasiakirja), josta ne esittävät otteen unionin yleisessä tuomioistuimessa ja josta on keskusteltu istunnossa. Asetuksen 2017/1129 9 ja 21 artiklan mukaan yleinen rekisteröintiasiakirja on yleisön saataville annettu asiakirja, jossa annetaan kuvaus kyseessä olevan liikkeeseenlaskijan organisaatiosta, liiketoiminnasta, taloudellisesta asemasta, tuloksesta, tulevaisuudennäkymistä, hallinnoinnista ja omistusrakenteesta.
- 76 Vuoden 2019 yleisestä rekisteröintiasiakirjasta ilmenee, että Air France-KLM -konsernin tasolla on useita yhteiselimiä, joihin kuuluu Air France-KLM -holdingyhtiön, Air Francen ja KLM:n johtavassa asemassa olevia edustajia, joiden tehtävänä on valvoa ja yhteensovittaa tietyt konsernissa tehtävät tärkeät päätökset.
- 77 Esimerkiksi Air France-KLM -konsernissa kaikki yli viiden miljoonan euron suuruiset investoinnit samoin kuin laivastoa koskevat toimenpiteet sekä pääomasijoitukset ja pääoman luovutukset edellyttävät ”Konsernin toimeenpanevan komitean”, johon kuuluvat muun muassa Air France-KLM -holdingyhtiön, Air Francen ja KLM:n toimitusjohtajat, hyväksyntää, kuten mainittu holdingyhtiö on istunnossakin vahvistanut.
- 78 Vuoden 2019 yleisen rekisteröintiasiakirjan mukaan on lisäksi niin, että vaikka investointeja hallinnoidaan kunkin Air France-KLM -konsernin yhtiön tasolla, päätöksentekoprosessin yhteensovittajana toimii ”Group Investment Committee (GIC)”, johon kuuluu taloudesta ja rahoituksesta vastaava Air France-KLM -holdingyhtiön varatoimitusjohtaja, taloudesta ja rahoituksesta vastaava Air Francen varatoimitusjohtaja ja KLM:n ”Chief Financial Officer”.

- 79 Vuoden 2019 yleisestä rekisteröintiasiakirjasta ilmenee samoin, että markkinariskien hallintaa Air France-KLM -konsernissa ohjaa ”Risk Management Committee”; myös siihen kuuluvat Air France-KLM -holdingyhtiön, Air Francen ja KLM:n ylimmän tason johtajat ja siinä päätetään mainitun konsernin taloudellisista riskeistä ja valvotaan niitä sekä määritetään käyttöön otettavat tarvittavat suojaukset.
- 80 Kyseisestä asiakirjasta ilmenee niin ikään, että näiden yhteiselinten Air France-KLM -konsernin tasolla tekemät päätökset pannaan tämän jälkeen täytäntöön konsernin jokaisessa yksikössä.
- 81 Tästä seuraa, että pääomayhteydet ja organisatoriset yhteydet Air France-KLM -konsernissa näyttävät osoittavan, että Air France-KLM -holdingyhtiö käyttää tosiasiallisesti määräysvaltaa osallistumalla suoraan tai välillisesti Air Francen ja KLM:n hallintoihin ja se ottaa siis osaa näiden harjoittamaan taloudelliseen toimintaan. Tästä seuraa myös, että mainitun konsernin tasolla on olemassa keskitetty päätöksentekomenettely ja tiettyä yhteensovittamista, jotka varmistetaan Air France-KLM -holdingyhtiön, Air Francen ja KLM:n johtavassa asemassa olevista edustajista muodostuvien yhteiselinten kautta ainakin tehtäessä tiettyjä tärkeitä päätöksiä.
- 82 Pääomayhteydet ja organisatoriset yhteydet Air France-KLM -konsernissa ovat siis, kuten kantajat väittävät, ensimmäinen tekijä, joka näyttää osoittavan, että erilliset oikeudelliset yksiköt mainitussa konsernissa muodostavat yhden ainoan taloudellisen kokonaisuuden valtioneuvoston suosittelemia sovellettaessa.

– *Air France-KLM -holdingyhtiön, Air Francen ja KLM:n väliset toiminnalliset yhteydet*

- 83 Ensimmäiseksi on todettava komission huomauttaneen riidanalaisen päätöksen 30 kohdassa, että Air France-KLM -holdingyhtiöllä on omat työntekijänsä ja se ”turvautuu” Air Francen ja KLM:n kyseiseen holdingyhtiön palvelukseen siirtämiin työntekijöihin. Komissio on todennut lisäksi kyseisen päätöksen 27 ja 91 kohdassa, että – kuten edellä 73 kohdassa on esitetty – Air France-KLM -holdingyhtiöllä on veto-oikeuksia KLM:n ja Air Francen johtajien palkkausta, nimittämistä ja irtisanomista koskevissa asioissa. Tästä seuraa, että kyseisen holdingyhtiön ja sen tytäryhtiöiden työntekijöiden välillä on jossain määrin yhdentymistä ja että holdingyhtiö on mukana tytäryhtiöidensä johtajia koskevissa tärkeimmissä päätöksissä.
- 84 Toiseksi on todettava, että komissio on selittänyt riidanalaisen päätöksen 31 kohdassa, että Air France-KLM -holdingyhtiö ei toimi ”suoraan” lentoliikennemarkkinoilla, joilla Air France ja KLM toimivat, ja todennut, että mainitun holdingyhtiön roolina on antaa tukea tytäryhtiöilleen ”informatiikan, henkilöstöresurssien, markkinoinnin, digitalisaation, viestinnän ja innovaation alalla”.
- 85 Komissio on todennut kuitenkin riidanalaisen päätöksen 38 kohdassa, että Air France ja KLM yhteensovitettiin Air France-KLM -holdingyhtiön alaisuudessa toimintaansa ”myynnin sekä hintojen ja tulojen ohjailun alalla [Air France-KLM -]holdingyhtiön tasolla määritetyn strategian perusteella” ja niiden apuna toimivat holdingyhtiön palvelukseen tässä tarkoituksessa siirretyt Air Francen ja KLM:n työntekijät. Tämä toteamus ilmenee myös kyseisen päätöksen 91 kohdasta.
- 86 Tästä seuraa, että vaikka Air France-KLM -holdingyhtiö ei tosin itse tarjoa lentoliikennepalveluja, sillä on kuitenkin strateginen rooli näitä palveluja suoritettaessa etenkin myynnin sekä hintojen ja tulojen ohjailun alalla ja se on lisäksi mukana laivastoon kohdistuvia toimenpiteitä koskevassa päätöksenteossa (ks. edellä 77 kohta), mikä vahvistaa sen, että Air France-KLM -holdingyhtiön, Air Francen ja KLM:n välillä on jossain määrin yhdentymistä.

- 87 Sitä, että Air France-KLM -konsernissa on jossain määrin toiminnallista yhteensovittamista, ilmentää lisäksi kantajien esiin tuoma Transavia-esimerkki. Kuten komission vastauksista prosessinjohtotoimena esitettyihin kysymyksiin ilmenee, konsernissa on useita yhtiöitä, joiden nimessä käytetään sanaa ”Transavia” ja joista eräät toimivat lentomatkustajaliikennepalvelujen markkinoilla. Näitä yhtiöitä ovat Transavia France SAS ja Transavia Airlines CV, joista käytetään riidanalaisessa päätöksessä nimeä ”Transavia France” ja ”Transavia Netherlands”. ”Transavia France” on Air Francen ja ”Transavia Netherlands” KLM:n tytäryhtiö. Komissio on todennut tältä osin, että vaikka näillä kummallakin yhtiöllä on omat lupansa, todistuksensa, liikenneoikeutensa, lähtö- ja saapumisaikansa, varansa, henkilöstönsä ja johtonsa, ne toimivat markkinoilla samalla tavaramerkillä Transavia ja niillä on yhteinen internetsivusto, minkä Air France-KLM -holdingyhtiö on vahvistanut istunnossa. Kuten kantajat väittävät, ”Transavia” mainitaan vuoden 2019 yleisessä rekisteröintiasiakirjassa usein yhtenä yrityksenä, kun kyseisessä asiakirjassa viitataan Air France-KLM -konsernin kaupallisen toiminnan ”low cost”-segmenttiin. Tämä esimerkki siis osoittaa, että Air Francen ja KLM:n kahden tytäryhtiön välillä on jossain määrin toiminnallista ja kaupallista yhteistyötä.
- 88 Kolmanneksi on todettava riidanalaisen päätöksen 32–34 ja 91 kohdasta ilmenevän, että Air France-KLM -holdingyhtiö hoitaa myös rahoitustehtäviä Air Francen ja KLM:n tarpeisiin. Yhtäältä se antaa tytäryhtiöilleen muun muassa talousarvioon liittyvää ohjeistusta. Toisaalta se voi riidanalaisen päätöksen sanamuodon mukaan ”satunnaisesti” hankkia rahoitusmarkkinoilta pääomaa (velkaa tai omaa pääomaa) tytäryhtiöilleen näiden yksilöllisten tarpeiden mukaan. Siltä osin kuin on kyse osakkeiden tai pääoman saannin mahdollistavien instrumenttien liikkeeseen laskemisesta on todettava, että myös nämä toimet toteutetaan holdingyhtiön tasolla, kun taas Air France-KLM -konsernissa Air France ja KLM hankkivat velan ”lähtökohtaisesti” suoraan.
- 89 On vielä todettava kantajien tavoin ja kuten edellä 75–80 kohdasta ilmenee, että Air France-KLM -holdingyhtiö on mukana tytäryhtiöidensä merkittävien investointien yhteensovittamisessa ja hyväksymisessä, pääomasijoituksissa ja pääoman luovutuksissa sekä markkinariskien hallinnassa ja käyttöön otettavissa tarpeellisissa suojauksissa, joita seurataan jatkuvasti ja pysyvästi Air France-KLM -konsernin tasolla.
- 90 Air France-KLM -holdingyhtiön omaksumaa roolia rahoituksessa kuvaa nyt käsiteltävässä asiassa se riidanalaisen päätöksen 36 kohdassa esiin tuotu seikka, että sillä on oikeus hyväksyä tytäryhtiöidensä yli 150 miljoonan euron suuruiset rahoitustoimet ja että sen on näin ollen pitänyt hyväksyä kyseessä oleva toimenpide.
- 91 Komissio on riidanalaisessa päätöksessä ja istunnossa tunnustanut Air France-KLM -holdingyhtiöllä tytäryhtiöidensä hyväksi olevan roolin rahoituksessa mutta se on kuitenkin suhteellistanut sen merkitystä luonnehtimalla sen ”rajalliseksi” (riidanalaisen päätöksen 32 kohta).
- 92 Edellä olevasta 73 ja 77 kohdasta ilmenee kuitenkin, että Air France-KLM -holdingyhtiö yhteensovittaa ja jopa hyväksyy merkittävät tai strategiset rahoitusta, investointeja ja laivastoa koskevat päätökset.
- 93 Tätä päätelmää tukevat tiedot, jotka sisältyvät vuoden 2019 yleiseen rekisteröintiasiakirjaan, josta ilmenee, että Air France-KLM -holdingyhtiö on laskenut liikkeelle useita määrältään merkittäviä joukkovelkakirjalainoja, että ”[Air France-KLM] -konserni päättää rahoitusstrategiasta yhteistoiminnassa [Air Francen] ja [KLM:n] kanssa”, että holdingyhtiö on joukkovelkakirjojen ”pääasiallinen” liikkeeseenlaskija ja että konserni suunnitteli ”turvautuvansa järjestelmällisesti markkinoilta saatavaan rahoitukseen Air France-KLM:n [kautta]”.

- 94 Tämän lisäksi komissio on katsonut riidanalaisessa päätöksessä, että Air France ja KLM ovat ”toiminnallisesti itsenäisiä”, nojautumalla seuraaviin tekijöihin (riidanalaisen päätöksen 37 kohta).
- 95 Ensinnäkin Air Francella ja KLM:llä on komission mukaan ”erilliset johtoryhmät” (riidanalaisen päätöksen 37 kohdan ensimmäinen luetelmakohta). Tämän väitteen osalta on kuitenkin otettava selvästi huomioon ne edellä 73, 75–80 ja 83 kohdassa esiin tuodut tekijät, joista ilmenee, että Air France-KLM -holdingyhtiöllä on veto-oikeus tytäryhtiöidensä johtajien palkkausta, nimittämistä ja irtisanomista koskevista asioista, että Air France-KLM -konsernissa yhteiselimien tehtäviin kuuluu tiettyjen sen tytäryhtiöitä koskevien tärkeiden päätösten valvonta ja yhteensovittaminen ja että holdingyhtiö käyttää Air Francen ja KLM:n holdingyhtiön palvelukseen siirtämiä työntekijöitä.
- 96 Toiseksi Air France on komission mukaan ”itsenäinen ja täysimääräisessä vastuussa” ”suurimmasta osasta” liiketoimintansa päätekijöistä, joita ovat etenkin henkilöstöresurssit, laivasto, verkoston kehittäminen, asiakaskokemus, matkustajien ja rahdin hallinnointi, huoltotoiminta, lentotoiminta, matkustamopalvelut ja markkinointi (riidanalaisen päätöksen 37 kohdan ensimmäinen luetelmakohta). Näissä väitteissä ei kuitenkaan oteta huomioon Air France-KLM -holdingyhtiöllä olevaa roolia sekä laivastoa koskevista toimenpiteistä (ks. edellä 73 ja 77 kohta) että lentoliikennepalvelujen tarjonnassa erityisesti myynnin sekä hintojen ja tulojen ohjailun alalla, johon liittyvä strategia määritetään mainitun holdingyhtiön tasolla (ks. edellä 85–87 kohta).
- 97 Kolmanneksi Air Francella ja KLM:llä on komission mukaan ”itsenäinen rahoitusorganisaatio” siltä osin kuin on kyse etenkin sisäisen ja ulkoisen raportoinnin rahoituksesta ja valvonnasta, käteisvaroista, tilintarkastuksesta ja verotuksesta (riidanalaisen päätöksen 37 kohdan toinen luetelmakohta). Komissio on todennut lisäksi riidanalaisen päätöksen 34 kohdassa, että Air France ja KLM hoitavat ”päivittäistä” rahoitustoimintaa itsenäisesti. Nämä väitteet ovat kuitenkin ristiriidassa sen kanssa, että Air France-KLM -holdingyhtiön on hyväksyttävä mikä tahansa yli 150 miljoonan euron suuruinen rahoitus tai mikä tahansa yli viiden miljoonan euron suuruinen investointi. Myöskään se, että Air France ja KLM hoitavat ”päivittäistä” rahoitustoimintaa itsenäisesti, ei kumoja edellä esitettyä.
- 98 Neljänneksi komissio katsoo, että Air France hallinnoi likviditeettitarpeitaan ”itsenäisesti KLM:n siihen puuttumatta”. Esimerkiksi sen laivastoa koskevat rahoituspäätökset tehdään Air Francen hallituksen eikä Air France-KLM -holdingyhtiön tasolla. Ei ole olemassa myöskään ”voittojen ja tappioiden jakoa koskevaa mekanismia eikä sopimusta Air Francen ja KLM:n välisestä cash pool -järjestelystä” (riidanalaisen päätöksen 35 ja 36 kohta sekä 37 kohdan kolmas luetelmakohta).
- 99 Kuitenkin yhtäältä myös siihen, että Air France ja KLM hallinnoivat komission mukaan itsenäisesti likviditeettiään, on suhtauduttava varauksellisesti, koska Air France-KLM -holdingyhtiö hankkii markkinoilta pääomaa tytäryhtiöilleen (ks. edellä 88 kohta), se hyväksyy yli 150 miljoonan euron suuruiset rahoitustoimet ja se antaa talousarvioon liittyvää ohjeistusta tytäryhtiöilleen. Samoin väite, jonka mukaan ”sen laivastoa koskevat rahoituspäätökset tehdään Air Francen hallituksen eikä Air France-KLM -holdingyhtiön tasolla”, on ristiriidassa edellä 77 kohdassa esiin tuotujen seikkojen kanssa.
- 100 Toisaalta vaikka komissio on väittänyt, ettei ole olemassa voittojen ja tappioiden jakoa koskevaa mekanismia eikä sopimusta Air Francen ja KLM:n välisestä cash pool -järjestelystä, se on kuitenkin todennut riidanalaisen päätöksen 43 kohdassa, että Air Francen ja KLM:n ja niiden tytäryhtiöiden välisestä ”kustannustenjaosta on tehty sopimuksia”. Samasta riidanalaisen

päätöksen kohdasta ilmenee, että ”Air Francella ja KLM:llä tai niiden tytäryhtiöillä on yhdessä johdettua yhteistoimintaa”. Nämä tekijät vahvistavat, että viimeksi mainittujen välillä oli Air France-KLM -konsernissa jossain määrin toiminnallista yhdentymistä ja yhteistyötä.

- 101 Kaikilla edellä 83–100 kohdassa esitetyillä seikoilla kyseenalaistetaan siis se komission tekemä päätelmä, jonka mukaan Air France ja KLM olivat toiminnallisesti itsenäisiä.
- 102 Air France-KLM -holdingyhtiön, Air Francen ja KLM:n väliset toiminnalliset yhteydet ovat siis toinen tekijä, joka näyttää osoittavan, että nämä yksiköt muodostavat yhden ainoan taloudellisen kokonaisuuden valtioneuvoston päätöksien sovellettaessa.

– *Air France-KLM -holdingyhtiön, Air Francen ja KLM:n väliset taloudelliset yhteydet*

- 103 Komissio on katsonut riidanalaisen päätöksen 39–41 ja 92 kohdassa seuraavista syistä, että Air France-KLM -holdingyhtiö, KLM ja Air France ovat tosiasiallisesti taloudellisesti itsenäisiä.
- 104 Air France-KLM -holdingyhtiöllä ei ensinnäkään ole komission mukaan mitään ulkoisia tuloja tuottavaa toimintaa, joten se ei voi tukea itsenäisesti Air Francea ja KLM:ää. Holdingyhtiö saa tuloja yksinomaan sisäisesti tytäryhtiöiltään hallinnointipalkkiosta, joka kattaa holdingyhtiön hallinnointikulut, tavaramerkkeihin liittyvistä rojalteista ja tietyistä kustannusten uudelleenjakoa koskevista järjestelyistä (riidanalaisen päätöksen 39 ja 40 kohta). Vaikka Air France-KLM -holdingyhtiö voi hankkia rahoitusmarkkinoilta varoja tytäryhtiöidensä tarpeisiin, sen roolina on taloudelliselta kannalta katsoen toimia ”välittäjänä” tytäryhtiöidensä ja sijoittajien – jotka sijoittavat todellisuudessa näihin tytäryhtiöihin – välillä (mainitun päätöksen 41 kohta). Air Francen ja KLM:n välisiä kaupallisia suhteita hoidetaan tavanomaisissa markkinaolosuhteissa ja niistä neuvotellaan itsenäisissä johtoryhmissä. Komissio toteaa näiden kummankin yhtiön välisistä kustannustenjakosopimuksista, että niissä määrätään ”markkinastandardeihin” perustuvasta jakoperusteesta (kyseisen päätöksen 42 ja 43 kohta).
- 105 Tältä osin ensinnäkin se, että – kuten kantajat väittävät – Air France-KLM -holdingyhtiö saa tulonsa yksinomaan tytäryhtiöiltään, osoittaa, että mainittu holdingyhtiö ja sen tytäryhtiöt ovat tietyllä tavalla taloudellisesti riippuvaisia toisistaan. Tätä tukee etenkin se, että Air France ja KLM pyrkivät saamaan synergiaetuja yhteensovittamalla toimintojaan Air France-KLM -holdingyhtiön alaisuudessa erityisesti myynnin sekä hintojen ja tulojen ohjailun alalla (ks. edellä 85 kohta) ja että holdingyhtiö on keskitetysti mukana näiden tytäryhtiöiden rahoittamisessa (ks. edellä 88–92 kohta).
- 106 Toiseksi vaikka oletetaan, että Air France-KLM -holdingyhtiö toimisi rahoitusmarkkinoilla yksinomaan ”välittäjänä” tytäryhtiöidensä ja sijoittajien välillä, tämä vahvistaa, että Air France-KLM -holdingyhtiö toimii näiden tytäryhtiöidensä edun mukaisesti hankkimalla rahoitusmarkkinoilta varoja niiden tarpeisiin. Tämä seikka osoittaa, että holdingyhtiö neuvottelee rahoituksen ehdoista rahoitusmarkkinoilla nojautumalla koko Air France-KLM -konsernin rahoitusasemaan. Konsernissa syntyy synergiaetuja siis juuri Air France-KLM -holdingyhtiön ansiosta.
- 107 Kolmanneksi – kuten edellä 100 kohdassa on korostettu – se seikka, jonka komissio on myöntänyt ja jonka mukaan Air Francen ja KLM:n välillä on tehty kustannustenjakosopimuksia ja Air France ja KLM ja niiden tytäryhtiöt hoitavat yhdessä tiettyjä toimintoja, vahvistaa, että niiden välillä on jossain määrin toiminnallista yhdentymistä ja yhteistyötä.

- 108 Neljänneksi komissio väittää riidanalaisen päätöksen 40 ja 42 kohdassa, että Air France-KLM -holdingyhtiön ja sen tytäryhtiöiden Air Francen ja KLM:n sekä viimeksi mainittujen itsensä välisiä taloudellisia ja kaupallisia suhteita hoidetaan ”tavanomaisissa markkinaolosuhteissa”. Se viittaa erityisesti Air Francen ja KLM:n välisten suhteiden osalta tässä asiayhteydessä siihen, että Air Francea verotetaan edelleen Ranskassa ja KLM:ää Alankomaissa, että Ranskan ja Alankomaiden verolainsäädännöissä säädetään, että kaikki konserninsisäiset liiketoimet on toteutettava ikään kuin ne olisivat riippumattomien osapuolten välisiä liiketoimia ja että mikään etu ei näin ollen voi siirtyä jommaltakummalta toiselle tässä perusteella (riidanalaisen päätöksen 42 kohta). Vaikka nämä seikat näyttävät tosin olevan merkityksellisiä näiden yhtiöiden verotuksessa jäsenvaltioiden tasolla, ne eivät ole kuitenkaan riittäviä osoittamaan, että Air France-KLM -holdingyhtiö, Air France ja KLM ovat Air France-KLM -konsernissa toisiinsa nähden taloudellisesti riippumattomia, kun otetaan huomioon edellä 104–107 kohdassa esitetyt seikat.
- 109 Lisäksi on huomautettava, että kyseessä olevan toimenpiteen toteuttamista perusteltiin etenkin sillä, ettei Air France voi saada rahoitusta velka- ja pääomamarkkinoilta hyväksyttävien taloudellisin ehdoin ja riittävässä määrin, ja että mainitun toimenpiteen tavoitteena oli välttää välittömästi uhkaava vaara Air Francen toiminnan jatkumiselle (riidanalaisen päätöksen 4 ja 10 kohta). Näissä olosuhteissa kyseisestä toimenpiteestä saatava etu ilmenee nimenomaan sellaisen määrältään merkittävän likviditeetin käyttöön antamisena, joka ei olisi ollut saatavissa markkinaolosuhteissa. Yhtäältä tällaisella toimenpiteellä on vahvistettu koko Air France-KLM -konsernin rahoitusasemaa siltä osin kuin sillä vältetään yhden sen tärkeimmistä tytäryhtiöistä eli Air Francen luottoriski ja tyydynytetään näin mainitun konsernin yhtiöiden sijoittajia ja velkojia, ja on tarkennettava, että osakaslaina oli huonommassa etuoikeusasemassa kuin vakuudettomat, etuoikeudeltaan paremmat pankkilainat tai joukkovelkakirjalainat (mainitun päätöksen 69 kohta). Toisaalta kun otetaan huomioon Air France-KLM -holdingyhtiön rahoitustehtävä kyseisessä konsernissa, se saattoi tarvittaessa saada tytäryhtiöidensä edun mukaisesti ja niiden tarpeisiin markkinoilta rahoitusta, jota se ei olisi voinut saada ilman tukea tai jota se olisi saanut epäedullisemmin ehdoin.
- 110 Jos kyseessä olevaa toimenpidettä ei olisi toteutettu, Air France ei olisi myöskään voinut jatkaa toimintaansa ja tämän vuoksi se olisi myös vaarantanut yhdessä KLM:n kanssa hoidetun toiminnan jatkamisen (ks. edellä 85, 87, 100 ja 107 kohta). Mahdollistamalla siis Air Francen toiminnan jatkaminen mainitulla toimenpiteellä mahdollistetaan myös implisiittisesti mutta välttämättä Air Francen ja KLM:n yhdessä hoitaman toiminnan jatkaminen.
- 111 Air France-KLM -holdingyhtiön, Air Francen ja KLM:n väliset taloudelliset yhteydet ovat siis kolmas tekijä, joka näyttää osoittavan, että nämä yksiköt muodostavat yhden ainoan taloudellisen kokonaisuuden valtioneuvoston sääntöjä sovellettaessa.

– *Sopimukset, joiden perusteella kyseessä oleva toimenpide on toteutettu*

- 112 Komissio on katsonut riidanalaisen päätöksen 44–47, 93 ja 94 kohdassa lähinnä, että sopimusjärjestelyillä, joiden perusteella kyseessä oleva toimenpide on toteutettu, on taattu, että Air France ja sen tytäryhtiöt olivat toimenpiteen ainoita edunsaajia.
- 113 Kantajat väittävät lähinnä tiettyjen kyseessä olevien sopimusten lausekkeiden sisältöön viitaten, ettei sopimuksilla voida taata, että Air France on kyseessä olevan toimenpiteen ainoa edunsaaja.

- 114 Komissio väittää puolestaan, että kyseessä olevat sopimusjärjestelyt merkitsevät käyttötarkoitusta koskevaa lauseketta, jolla todellinen rahoituksellinen ja taloudellinen etu kyseessä olevasta toimenpiteestä annetaan yksinomaan Air Francelle.
- 115 Alustavasti on todettava, että kyseessä oleva toimenpide oli tarkoitus toteuttaa kolmen sopimusryhmän perusteella, joita olivat ensimmäiseksi valtion takaamaa lainaa koskeva sopimus, joka on tehty pankkikonsortion ja Air France-KLM -holdingyhtiön välillä (riidanalaisen päätöksen 15, 16, 45 ja 46 kohta), toiseksi valtion ja mainitun holdingyhtiön tekemä sopimus, joka koskee valtioneuvoston päätöksen ja jossa vahvistetaan valtioneuvoston päätöksen yksityiskohdat, kuten Ranskan tasavalta on istunnossa täsmentänyt – takauksen oikeusperustana on lisäksi vuoden 2020 lisätalousarviosta 23.3.2020 annettu laki nro 2020-289 (loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020) ja talousministeriön asetus (arrêté du ministère de l'Économie) – ja kolmanneksi osakaslainasopimus, joka on tehty Air France-KLM -holdingyhtiön ja Agence des participations de l'État'n (Valtion omistusosuusvirasto) (Ranska) (APE) välillä.
- 116 Ensimmäiseksi on todettava kantajien mukaan, että kyseessä oleva toimenpide on toteutettu yhtäältä pankkikonsortion ja valtion ja toisaalta Air France-KLM -holdingyhtiön välillä tehtyjen sopimusten perusteella. Ainoastaan holdingyhtiöllä eikä Air Francella on siis oikeuksia ja velvoitteita sopimuskumppaneitaan kohtaan.
- 117 Toiseksi – kuten edellä 90 kohdassa on täsmennetty – kyseessä olevasta toimenpiteestä saatu rahoitus edellytti Air France-KLM -holdingyhtiön hyväksyntää.
- 118 Kolmanneksi – kuten kantajat väittävät – Air France-KLM -holdingyhtiöllä on tärkeitä sopimukseen perustuvia oikeuksia siltä osin kuin on kyse eräistä kyseessä olevan toimenpiteen toteuttamista koskevista yksityiskohdista.
- 119 On heti alkuun hylättävä komission vastalause, jonka mukaan kantajien väitteet Air France-KLM -holdingyhtiöllä olevista sopimukseen perustuvista oikeuksista on jätettävä tutkimatta sillä perusteella, että ne on esitetty ensimmäistä kertaa vasta vastausvaiheessa.
- 120 Oikeuskäytännön mukaan uuden argumentin pitäminen aikaisemmin esitetyn kanneperusteen tai väitteen laajentamisena edellyttää sitä, että tällainen argumentti on riittävän läheisessä yhteydessä kannekirjelmässä alun perin esitettyihin kanneperusteisiin tai väitteisiin siten, että sen voidaan katsoa seuranneen oikeudenkäyntimenettelyssä käydyn näkemystenvaihdon tavanomaisesta kehityksestä (tuomio 14.6.2023, Instituto Cervantes v. komissio, T-376/21, EU:T:2023:331, 114 kohta). Tämä on tilanne nyt käsiteltävässä asiassa. Kantajat ovat näet väittäneet kanteessaan riidanalaisen päätöksen 66 kohtaan viitaten muun muassa, että osakaslainasopimuksen määräykset osoittavat, että Air France-KLM -holdingyhtiö ja KLM olivat kyseessä olevan toimenpiteen potentiaalisia edunsaajia siltä osin kuin mainituilla määräyksillä lainan kustannukset sidottiin tulevaan pääoman korotukseen tai Air France-KLM -holdingyhtiön pääoman tulevaan koostumukseen. Tätä argumenttia on vain laajennettu vastauksessa, jossa kantajat ovat lainanneet kyseisen sopimuksen eräitä määräyksiä, jotka mainitaan riidanalaisen päätöksen kyseisessä kohdassa, vastauksena komission vastineessa esittämään argumenttiin, jonka mukaan kantajat eivät ole tukeneet argumenttiaan mainitun sopimuksen määräyksistä. Tämä laajentaminen seurasi siis oikeudenkäyntimenettelyssä käydyn näkemystenvaihdon tavanomaisesta kehityksestä, joten komission esittämä oikeudenkäyntiväite on hylättävä.

- 121 Asiakysymyksen osalta on todettava ensinnäkin kantajien tavoin, että kyseessä olevien sopimusten sanamuodon mukaan ”Air France-KLM -konsernilla” oli optio pidentää valtion takaaman lainan laina-aikaa, joksi oli alun perin vahvistettu yksi vuosi, yhdellä tai kahdella lisävuodella siten, että laina-aika on enintään kolme vuotta (riidanalaisen päätöksen 53 kohta). Samoin valtioneuvoston erääntymisaikaa voidaan pidentää konsernin optiota käyttämällä (riidanalaisen päätöksen 58 kohta).
- 122 Toiseksi – kuten kantajat perustellusti huomauttavat – Air France-KLM -holdingyhtiö saattoi myös päättää pidentää osakslainan laina-aikaa, joksi oli vahvistettu alun perin neljä vuotta, yhdellä vuodella ja tämän jälkeen vielä kerran yhdellä vuodella (riidanalaisen päätöksen 64 kohta).
- 123 Kolmanneksi kantajat väittävät, eikä komissio ole sitä kiistänyt, että Air France-KLM -holdingyhtiö voi päättää, että osakslainan vuosikorkoihin perustuvat maksut voitaisiin pääomittaa eli kumuloida sen sijaan, että ne maksettaisiin vuosittain.
- 124 Neljänneksi osakslainan kustannukset riippuvat siitä, minkälaisen päätöksen Air France-KLM -holdingyhtiön yhtiökokous tekee holdingyhtiön pääoman korottamista koskevasta suunnitelmasta. Mainittuun lainaan sovellettavaa korkokantaa on siis tarkoitus korottaa 550 peruspisteellä, jos Air France-KLM -holdingyhtiön yhtiökokous ei hyväksy holdingyhtiön pääoman korottamista koskevaa suunnitelmaa, jolla on tarkoitus mahdollistaa se, että kyseisen lainan määrä kokonaisuudessaan tai osittain yhtiötetään, tai jos pääomaa korottaminen toteutetaan siten, ettei valtiolla ole oikeutta osallistua samassa suhteessa, jossa se omistaa holdingyhtiötä (riidanalaisen päätöksen 66 kohdan kolmas luetelmakohta).
- 125 Tästä seuraa, että lukuisat kyseessä olevan toimenpiteen toteuttamiseen liittyvät yksityiskohdat, jotka koskevat erityisesti siihen sisältyvän takauksen erääntymisaikaa ja siihen sisältyvän lainan laina-aikaa ja kustannuksia, edellyttävät nimenomaisesti Air France-KLM -holdingyhtiön päätöstä.
- 126 Neljänneksi on todettava, että edellä esitettyjä seikkoja ei kyseenalaisteta sillä, että Air France-KLM -holdingyhtiö ja Air France ovat tehneet ”peilikuvapöytäkirjoja”, joilla kyseessä oleva rahoitus kanavoidaan Air Francelle (jäljempänä peilikuvapöytäkirjat).
- 127 Komission mukaan näillä peilikuvapöytäkirjoissa taataan lähinnä, että kyseessä olevan rahoituksen saa tosiasiallisesti hyväksyä vain Air France ja sen tytäryhtiöt, ja niissä ”kielletään siirtämisestä [kyseistä rahoitusta] KLM:lle tai käyttämisestä sitä KLM:n hyväksi” (riidanalaisen päätöksen 46 kohta). Se on lainannut tämän väitteen tueksi riidanalaisen päätöksen alaviitteessä 7 osakslainasopimuksen 2.2 kohtaa, jossa määrätään, että osakslainalla on tarkoitus rahoittaa se, että Air France-KLM -holdingyhtiö antaa Air Francen käyttöön osakkeenomistajan käyttötilin, jolla on tarkoitus rahoittaa Air Francen ja tarvittaessa sen tytäryhtiöiden likviditeettitarpeita. Se on viitannut myös valtion takaamaa lainaa koskevan sopimuksen 3.1 kohtaan, jossa määrätään, että kyseisen lainan tarkoituksena on ”covid-19-kriisistä aiheutuneiden konsernin tarpeiden rahoittaminen sen kaupallisen toiminnan säilyttämiseksi ja sillä Ranskassa olevien työntekijöiden työsuhteen jatkamiseksi”. Komission mukaan on lisäksi niin, että KLM on jätetty nimenomaisesti kyseiseen sopimukseen sisältyvän konsernin määritelmän ulkopuolelle. Kummassakin sopimuksessa on lopuksi lausekkeita eli 7.1 (a) ja 18.3 (a) kohta, joiden mukaan 2.2 ja 3.1 kohdassa määritellyn tarkoituksen vastainen käyttö merkitsee ”sopimusrikkomusta”.

- 128 Tältä osin on todettava ensinnäkin kantajien tapaan, että näiden peilikuvasopimusten kohteena ei ole valtiontakausta. Sopimuksellisesti valtiontakausta ei siis ”siirretä” Air Francelle vaan se koskee edelleen Air France-KLM -holdingyhtiötä, kuten Ranskan tasavaltakin on vahvistanut istunnossa. Tästä seuraa, että kyseisestä takauksesta, joka on olennainen osa kyseessä olevaa toimenpidettä, hyötyy sopimuksellisesti vain Air France-KLM -holdingyhtiö.
- 129 Toiseksi valtion takaamaa lainaa koskevan sopimuksen 3.1 kohdan sanamuodon, sellaisena kuin se on esitetty riidanalaisessa päätöksessä, mukaan kyseessä olevalla toimenpiteellä pyritään rahoittamaan covid-19-kriisistä aiheutuneita ”konsernin” tarpeita. Komissio selittää riidanalaisen päätöksen alaviitteessä 7, että kyseisen kohdan mukaan rahoituksella pyritään ”kaupallisen toiminnan säilyttämi[seen] ja – Ranskassa olevien työntekijöiden työsuhteen jatkami[seen]”, mikä voi komission mukaan koskea vain Air Francen ja sen tytäryhtiöiden tarpeita, koska Air France-KLM -holdingyhtiöllä ei ole kaupallista toimintaa ja sillä on ”hyvin vähän omia työntekijöitä Ranskassa”.
- 130 Tämä selitys ei kuitenkaan ole vakuuttava. Riidanalaisen päätöksen alaviitteestä 7 näet ilmenee, että kyseisessä sopimuksessa tarkoitetun konsernin määritelmän ulkopuolelle jätetään yksinomaan KLM eikä Air France-KLM -holdingyhtiötä. Tätä seikkaa tukee lisäksi mainitun päätöksen 46 kohdassa oleva väite, jonka mukaan kyseessä olevissa sopimuksissa kielletään siirtämästä varoja ”KLM:lle” tai käyttämästä niistä ”KLM:n hyväksi”, ilman, että niissä mainittaisiin, että tällainen kieltö koskee myös Air France-KLM -holdingyhtiötä.
- 131 Kuten edellä 83 kohdassa on huomautettu, on myös selvää, että Air France-KLM -holdingyhtiöllä on omia työntekijöitä Ranskassa, joten myöskään se riidanalaisen päätöksen alaviitteessä 7 oleva komission selitys ei ole vakuuttava, jonka mukaan se, että valtion takaamaa lainaa koskevan sopimuksen 3.1 kohdassa viitataan tavoitteeseen jatkaa ”työntekijöiden työsuhdetta Ranskassa”, merkitsee sitä, että kyseinen kohta koskee vain Air Francea.
- 132 Kolmanneksi on selvää, että Air France-KLM -holdingyhtiö saa osan kyseessä olevasta toimenpiteestä saaduista varoista. Riidanalaisen päätöksen 46 kohdan kolmannesta luetelmakohdasta ilmenee näet pääosin, että valtion takaamaa lainaa koskevan peilikuvasopimuksen mukaan holdingyhtiö saa ”lisämarginaalin”, jolla on tarkoitus kattaa holdingyhtiölle mainittua toimenpidettä hallinnoidessa aiheutuneet kustannukset.
- 133 Komissio selittää tältä osin riidanalaisen päätöksen samassa kohdassa, että kyseinen marginaalin määrä on ”pieni” ja marginaali on ”yhteisön intressiä koskevan Ranskan oikeuden periaatteen” mukainen. On kuitenkin todettava, että komissio ei ole tutkinut mainitussa päätöksessä niiden oletettujen palvelujen luonnetta ja laajuutta, joita Air France-KLM -holdingyhtiön tarjoaa varoja Air Francelle siirrettäessä, holdingyhtiölle tässä asiayhteydessä aiheutuneita oletettuja kuluja eikä sitä, onko mainittu ”lisämarginaali” näiden kulujen mukainen. Tästä seuraa, että – kuten kantajat pääosin väittävät – holdingyhtiö saa tosiasiallisesti hyväkseen osan kyseessä olevasta rahoituksesta. Samoin se seikka – olettaen, että se näytetään toteen –, että kyseinen marginaali on kansallisen oikeuden mukainen, ei merkitse sinänsä sitä, etteikö näin saatua korvausta voitaisi pitää holdingyhtiön saamana etuna SEUT 107 artiklan 1 kohtaa sovellettaessa.
- 134 Air France vetoaa väliintulokirjelmässään muihin sopimuslausekkeisiin, joita ei mainita riidanalaisessa päätöksessä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kuitenkin riidanalaisen päätöksen perusteluja ei voida esittää ensimmäistä kertaa taannehtivasti vasta unionin tuomioistuimissa, jollei kyse ole poikkeusolosuhteista (ks. tuomio 20.9.2011, Evropaïki Dynamiki v. EIP, T-461/08, EU:T:2011:494, 109 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin yleinen

tuomioistuin ei siis voi ottaa huomioon tällaisia kyseessä olevaa toimenpidettä koskeviin sopimusjärjestelyihin liittyviä seikkoja, jotka komissiolla oli käytössään tai jotka sillä saattoi olla käytössään riidanalaisista päätöistä tehtäessä mutta joita ei ole tuotu esiin kyseisessä päätöksessä, riidanalaisen päätöksen perustelujen täydentämiseksi.

- 135 Viidenneksi on joka tapauksessa todettava, ettei peilikuvapöytäkirjojen olemassaolo muuta sitä, että pelkästään Air France-KLM -holdingyhtiöllä on sopimukseen perustuvia oikeuksia ja velvoitteita pankkikonsortioon ja valtioon nähden, että Air France-KLM -konserni on päättänyt useista yksityiskohdista, jotka koskevat kyseessä olevan toimenpiteen toteuttamista ja joita ovat esimerkiksi siihen sisältyvän takauksen erääntymisaika ja siihen sisältyvän lainan laina-aika ja sen kustannukset, ja että valtiontakaus on sopimuksen mukaan edelleen holdingyhtiöllä.
- 136 Edellä esitetyn perusteella on pääteltävä, että riidanalaisessa päätöksessä mainittujen sopimuslausekkeiden perusteella ei voida todeta, että pelkästään Air France ja sen tytäryhtiöt, eikä Air France-KLM -holdingyhtiö ja KLM ja niiden määräysvallassa olevat tytäryhtiöt, ovat kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajia.
- 137 Tätä päätelmää ei kyseenalaisteta komission argumentilla, jonka mukaan oikeuskäytännössä on hyväksytty, että valtiontukensaaja voi olla ainoastaan yksi konserniin kuuluvista yhtiöistä, kun on olemassa etenkin käyttötarkoitusta koskevia lausekkeitä, joilla tuesta saatu etu annetaan jollekin kyseisen konsernin yhtiölle muttei sen muille yhtiöille.
- 138 Kuten edellä 61 ja 62 kohdassa on huomautettu, tältä osin on tutkittava tapauksesta riippuen useita tekijöitä sen selvittämiseksi, voidaanko erillisten oikeudellisten yksiköiden katsoa muodostavan yhden ainoan taloudellisen kokonaisuuden valtiontukisääntöjä sovellettaessa, ja näitä tekijöitä ovat muun muassa näiden yksiköiden väliset pääomayhteydet sekä organisatoriset, toiminnalliset ja taloudelliset yhteydet, sopimukset, joiden perusteella tukitoimenpide on toteutettu, sekä toteutetun tukitoimenpiteen tyyppi ja asiayhteys, johon se kuuluu. Kyse on siis useiden kullekin erityistapaukselle ominaisten tekijöiden kokonaisarviointista. Erityisesti niistä sopimuksista, joiden perusteella tukitoimenpide on toteutettu, on todettava, että niiden arviointi riippuu tietenkin niiden konkreettisesta sisällöstä. Se, että unionin tuomioistuimet ovat – tai eivät ole – päättäneet jossakin asiassa kyseiselle asialle ominaisten konkreettisten seikkojen perusteella, että tietyn tukitoimenpiteen edunsaajana oli yksi ainoa konserniin kuuluva yksikkö eivätkä kyseisen konsernin muut yksiköt, ei siis voi olla perustana yleiselle päätelmälle suuntaan tai toiseen.
- 139 Komission mainitsemiin tuomioihin johtaneiden asioiden taustalla olevia erityisiä olosuhteita ei joka tapauksessa voida verrata nyt käsiteltävän asian taustalla oleviin olosuhteisiin.
- 140 Ensimmäiseksi unionin tuomioistuin täsmänsi 3.7.2003 annetun tuomion *Belgia v. komissio* (C-459/00, EU:C:2003:387) 56 ja 57 kohdassa, että tukitoimenpiteen edunsaajan määrittämiseksi on otettava huomioon muun muassa käyttötarkoitusta koskevien lausekkeiden olemassaolo ja niiden muotoilu ja että on mahdollista, että tällaisessa tarkastelussa päädytään päätelmään, jonka mukaan tuensaaja on muu kuin riidanalaisen lainan saaja. Kyseisen tuomion mukaan mainitun tarkastelun lopputulos riippuu siis merkityksellisten sopimuslausekkeiden olemassaolosta ja täsmällisestä sisällöstä. Kuten edellä 115–136 kohdasta ilmenee, unionin yleinen tuomioistuin katsoo nyt käsiteltävässä asiassa kuitenkin nimenomaan sovellettavien eri sopimuslausekkeiden sisällön mukaan, ettei lausekkeiden perusteella voida todeta, että kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajia ovat ainoastaan Air France ja sen tytäryhtiöt mutteivät Air France-KLM -holdingyhtiö ja KLM ja niiden määräysvallassa olevat tytäryhtiöt. Air France-KLM -holdingyhtiöllä on lisäksi

nyt käsiteltävässä asiassa mainittua toimenpidettä hallinnoitaessa merkittäviä sopimukseen perustuvia oikeuksia ja velvoitteita, joiden nojalla se voi mukauttaa toimenpidettä omien etujensa ja koko Air France-KLM -konsernin etujen mukaan.

- 141 Toiseksi nyt käsiteltävän asian ja 25.6.1998 annettuun tuomioon British Airways ym. v. komissio (T-371/94 ja T-394/94, EU:T:1998:140) johtaneiden asioiden välillä on lukuisia merkittäviä tosiseikkoja koskevia eroja. Nyt käsiteltävässä asiassa esiin tuodut organisatoriset, toiminnalliset ja taloudelliset yhteydet Air France-KLM -konsernin yksiköiden välillä eivät näet ole verrattavissa edellä mainitussa tuomiossa kyseessä olleiden yhtiöiden välisiin yhteyksiin. Esimerkiksi kyseessä oleva toimenpide on toteutettu Air France-KLM -holdingyhtiön kautta eikä sitä ole toteutettu suoraan Air Francen hyväksi, kuten kyseessä olevissa asioissa oli tehty. Nyt käsiteltävässä asiassa Air France-KLM -holdingyhtiö on lisäksi säilyttänyt strategiset oikeutensa rahoituksen, investointien ja laivastoa koskevien toimenpiteiden alalla, mikä ei ollut tilanne holdingyhtiön osalta edellä mainituissa asioissa. Mainitulla holdingyhtiöllä ei lopuksi ollut mitään oikeutta tai valtuuksia, joita voidaan verrata Air France-KLM -holdingyhtiöllä oleviin oikeuksiin tai valtuuksiin useiden sellaisten tukitoimenpiteen toteuttamista koskevien yksityiskohtien osalta, jotka koskevat muun muassa sen kustannuksia ja kestoja.
- 142 Kolmanneksi 11.5.2005 annetun tuomion Saxonía Edelmetalle ja ZEMAG v. komissio (T-111/01 ja T-133/01, EU:T:2005:166) taustalla olevissa asioissa oli kyse erityistapauksesta, joka poikkeaa suuressa määrin nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevasta tapauksesta. Ne koskivat näet velvollisuutta periä tuki takaisin tietyiltä konsernin tytäryhtiöiltä, jotka oli määritetty kyseisen tuen alkuperäisiksi saajiksi. Kyseisen tuomion 125 ja 126 kohdassa todettiin tältä osin, että kyseessä olevan tapauksen olosuhteiden perusteella komissio ei voinut perustellusti ja automaattisesti asettaa mainituille tytäryhtiöille velvollisuutta palauttaa osa riidanalaisesta tuesta, koska pelkästään sillä perusteella, että ne oli määritetty riidanalaisen tuen alkuperäisiksi saajiksi, ei ollut näytetty toteen, että ne olisivat tosiasiallisesti saaneet kyseisen tuen. Tästä ei ole kuitenkaan kyse nyt käsiteltävässä asiassa, joten kyseisestä tuomiosta ei voida tehdä mitään hyödyllistä johtopäätöstä nyt vireillä olevan oikeusriidan ratkaisemiseksi.
- 143 Sopimusjärjestely, jonka perusteella kyseessä oleva toimenpide on toteutettu, on siis neljäs tekijä, joka näyttää osoittavan, että Air France-KLM -holdingyhtiö, Air France ja KLM muodostavat yhden ainoan taloudellisen kokonaisuuden valtioneuvoston päätöksensä sovellettaessa.

– *Toteutetun tukitoimenpiteen tyyppi ja asiayhteys, johon se kuuluu*

- 144 Siltä osin kuin on kyse toteutetun tukitoimenpiteen tyyppistä ja asiayhteydestä, johon se kuuluu, on huomautettava kantajien tapaan, että komissio on korostanut riidanalaisen päätöksen 11 kohdassa, että osakaslaina saatettaisiin tietyllä aikavälillä sisällyttää ”KLM-Air France -konsernin” pääomaan erillisessä toimessa, josta ”Air France-KLM -konserni” päättää myöhemmin.
- 145 Tämä mahdollisuus, josta komissiolle oli siis ilmoitettu, kun se antoi 4.5.2020 päätöksensä C(2020) 2983 final, on konkretisoitunut joitakin kuukausia myöhemmin Air France-KLM ja Air France -päätöksessä (ks. edellä 10 kohta), jossa komissio katsoi, että siitä, että osakaslaina muutettiin hybridipääomainstrumentiksi, joka vastaa pääomaosakkuutta, hyötyivät sekä Air France ja sen määräysvallassa olevat tytäryhtiöt että Air France-KLM -holdingyhtiö ja mainitun holdingyhtiön määräysvallassa olevat tytäryhtiöt KLM:ää ja sen tytäryhtiöitä lukuun ottamatta.

- 146 Tältä osin on korostettava, että edellä 5 ja 12 kohdassa mainittua 4.5.2020 annettua komission päätöstä C(2020) 2983 final oikaiseva toinen päätös annettiin 26.7.2021 eli sen jälkeen, kun Air France-KLM ja Air France -päätös annettiin 5.4.2021, joten viimeksi mainittu päätös ei ole riidanalaisen päätöksen, sellaisena kuin se perustuu mainittuun oikaisevaan toiseen päätökseen, jälkeen ilmennyt tosiseikka.
- 147 Näissä erityisissä olosuhteissa on todettava, että kyseessä olevan toimenpiteen ja Air France-KLM ja Air France -päätöksen kohteena olevan toimenpiteen, josta komissio oli täysin tietoinen, välillä oli ajallinen, rakenteellinen ja taloudellinen yhteys, joten viimeksi mainittu päätös oli asiayhteyteen liittyvä merkityksellinen tekijä, joka komission oli otettava huomioon mainitun toimenpiteen edunsaajaa määritettäessä. Tästä huolimatta se ei ole kuitenkaan ottanut sitä huomioon riidanalaisessa päätöksessä.
- 148 On todettava, ettei komissio ole myöskään selittänyt riidanalaisessa päätöksessä, minkä vuoksi edunsaajat määritettiin eri tavalla riidanalaisessa päätöksessä sekä Air France-KLM ja Air France -päätöksessä, vaikka kyseessä oleva rahoitus saatiin – vaikkakin eri muodossa – näissä kummassakin tapauksessa osakaslainasta.
- 149 Nyt käsiteltävän tapauksen erityisissä olosuhteissa ja edellä 67 kohdassa mainitun oikeuskäytännön perusteella komission oli siis kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajaa määritettäessä otettava huomioon toteutetun tukitoimenpiteen tyyppi ja asiayhteys, johon se kuului.
- *Yhtäältä suoran tai välillisen edun ja toisaalta pelkkien toissijaisten taloudellisten vaikutusten välinen ero*
- 150 Komissio väittää, että kyseessä olevalla toimenpiteellä on enintään sellaisia ”pelkkiä toissijaisia taloudellisia vaikutuksia” Air France-KLM -holdingyhtiöön ja KLM:ään ja viimeksi mainittujen tytäryhtiöihin Air Francea ja sen tytäryhtiöitä lukuun ottamatta, jotka liittyvät kaikkiin valtiontukiin mutta joita ei voida luonnehtia Air France-KLM -holdingyhtiölle ja KLM:lle ja näiden tytäryhtiöille annetuksi suoraksi tai välilliseksi eduksi.
- 151 Kantajat väittävät puolestaan, ettei komissio ole osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla, että muut Air France-KLM -konsernin yhtiöt eivät voineet hyötyä kyseessä olevasta toimenpiteestä, kun sillä esimerkiksi vahvistetaan Air France-KLM -holdingyhtiön ja välillisesti KLM:n taloudellista asemaa. Tällainen vaikutus menee näet kaikille tukitoimenpiteille ominaista pelkkää toissijaista vaikutusta pidemmälle.
- 152 Tältä osin on erotettava toisistaan käsite ”välillinen etu” ja käsite ”kaikkiin tukitoimenpiteisiin liittyvät toissijaiset vaikutukset”.
- 153 Oikeuskäytännön mukaan välillistä etua saavaa yritystä on pidettävä tuensaajana. Tietyille luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille suoraan myönnetty etu voi näet olla välillinen etu ja näin ollen valtiontukea muille oikeushenkilöille, jotka ovat yrityksiä (ks. vastaavasti tuomio 19.9.2000, Saksa v. komissio, C-156/98, EU:C:2000:467, 26 kohta ja tuomio 13.6.2002, Alankomaat v. komissio, C-382/99, EU:C:2002:363, 60–66 kohta).

- 154 Valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon 115 kohdan mukaan lisäksi ”toimenpide voi myös olla sekä suora etua vastaanottavalle yritykselle että välillistä etua muille yrityksille, esimerkiksi yrityksille, jotka toimivat myöhemmillä tasoilla”. Kyseisen tiedonannon alaviitteessä 179 täsmennetään, että jos välittäjäyritys on pelkkä väline edun siirtämiseksi tuensaajalle eikä se saa siirrosta mitään etua, sitä ei yleensä pitäisi katsoa valtiontuen saajaksi.
- 155 Valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon 116 kohdassa todetaan lisäksi, että välilliset edut olisi erotettava lähes kaikkiin valtiontukitoimenpiteisiin liittyvistä pelkistä toissijaisista taloudellisista vaikutuksista. Mainitun kohdan mukaan toimenpiteen ennakoitavia vaikutuksia olisi tarkasteltava tätä varten etukäteen. Kyse on siis välillisestä edusta, jos toimenpide on suunniteltu siten, että toissijaiset vaikutukset on kanavoitu ”kohti tunnistettavissa olevia yrityksiä tai yritysryhmittymiä”. Kyseisen tiedonannon alaviitteessä 118 selitetään, että pelkästä toissijaisesta taloudellisesta vaikutuksesta, joka näkyy tuotannon kasvuna (jota ei katsota välilliseksi tueksi), on kyse sen sijaan silloin, kun tuki kanavoidaan sellaisen yrityksen (esimerkiksi rahoituksen välittäjä) kautta, joka siirtää tuen kokonaisuudessaan tuensaajalle.
- 156 Nyt käsiteltävässä asiassa edellä 112–143 kohdassa esitetystä analyysistä ilmenee, että Air France-KLM -holdingyhtiön roolina ei ole olla valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon 115 ja 116 kohdassa tarkoitettu ”pelkkä väline edun siirtämiseksi tuensaajalle” tai ”rahoituksen välittäjä”. Holdingyhtiö säilyttää näet itse oikeudellisesti valtiontakauksen ja käyttää määräysvaltaa usean kyseessä olevan toimenpiteen yksityiskohdan osalta, minkä ansiosta se voi mukauttaa sitä omien ja yleisesti Air France-KLM -konsernin etujen mukaan, joten komission teesi, jonka mukaan kyseinen holdingyhtiö ja KLM hyötyvät vain kaikkiin valtiontukiin liittyvistä pelkistä toissijaisista taloudellisista vaikutuksista, on hylättävä.
- 157 Samoin kyseessä olevan toimenpiteen ennakoitavat vaikutukset etukäteen tarkasteltuina viittaavat siihen – kun otetaan huomioon toteutetun tukitoimenpiteen, joka on pääosin rahoitusratkaisu, tyyppi ja asiayhteys, johon se kuuluu – että rahoitusratkaisu saattoi hyödyttää koko Air France-KLM -konsernia parantamalla sen kokonaisrahoitusasemaa, mikä osoittaa, että kyseessä on ainakin välillinen etu valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon 116 kohdassa tarkoitettulle ”tunnistettavissa olevalle – – yritysryhmälle”.
- 158 Etenkin riidanalaisen päätöksen 4 kohdasta näet ilmenee, että kun otetaan huomioon covid-19-pandemian merkittävä ja välitön taloudellinen vaikutus, Ranskan tasavalta päätti auttaa Air Francea panemaan täytäntöön siirtymäkauden ratkaisuja tämän kiireellisten likviditeettitarpeiden rahoittamiseksi, jotta vältetään välittömästi uhannut vaara sen toiminnan jatkumiselle. Koska kyseessä olevan toimenpiteen tavoitteena on löytää rahoitusratkaisu Air Francen likviditeettitarpeiden tyydyttämiseksi ja koska asiakirja-aineistosta ilmenee, että Air France-KLM -holdingyhtiöllä on tietty rooli Air France-KLM -konsernin rahoituksessa, mainitun toimenpiteen etukäteen ennakoitavana vaikutuksena on yhtäältä parantaa holdingyhtiön, joka on kyseessä olevien sopimusten osapuoli ja jolla on tähän perustuen merkittäviä sopimukseen perustuvia oikeuksia ja velvoitteita, taloudellista tilannetta ja tätä kautta koko konsernin taloudellista tilannetta ja toisaalta taata koko kyseisen konsernin, mukaan lukien KLM:n, rahoitusvakaus myös rahoitusmarkkinoiden kannalta katsoen.
- 159 Kuten edellä 109 ja 110 kohdassa on huomautettu, kyseessä olevan toimenpiteen puuttuessa Air Francen toiminnan jatkuvuutta välittömästi uhannut vaara, joka on todettu riidanalaisessa päätöksessä, olisi voinut kohdistua koko Air France-KLM -konserniin, koska Air France on yksi kyseisen konsernin tärkeimmistä tytäryhtiöistä, joka tuottaa merkittävän osan sen tuloista.

- 160 Tätä päätelmää ei kyseenalaisteta 21.1.2016 annetulla määräyksellä *Alcoa Trasformazioni v. komissio* (C-604/14 P, ei julkaistu, EU:C:2016:54), jota komissio lainaa sen argumenttinsa tueksi, jonka mukaan se ei tuen määrää laskiessaan tutki tuen toissijaisia vaikutuksia kuluttajiin, tavarantoimittajiin, sijoittajiin tai tuensaaajan työntekijöihin. Yhtäältä – kuten kantajat väittävät – kyseisen määräyksen taustalla oleva asia ei koskenut konsernin sisäistä tilannetta. Toisaalta – kuten edellä 156–159 kohdassa on huomautettu – nyt käsiteltävässä asiassa ei ole kyse tukitoimenpiteen toissijaisista taloudellisista vaikutuksista kuluttajiin, tavarantoimittajiin, sijoittajiin tai työntekijöihin.
- 161 Komissio ja Ranskan tasavalta viittaavat myös 21.12.2016 annettuun tuomioon *komissio v. Aer Lingus ja Ryanair Designated Activity* (C-164/15 P ja C-165/15 P, EU:C:2016:990) ja väittävät lähinnä, että kyseisen tuomion mukaan tukitoimenpiteen toissijaisia vaikutuksia ei pidä ottaa huomioon arvioitaessa tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille. Kyseisen tuomion taustalla olevat asiat koskivat kansallisen lentomatkataveron alennetun verokannan muodossa olevaa tukiohjelmaa, joka oli todettu sisämarkkinoille soveltumattomaksi. Esiin tuli erityisesti kysymys siitä, minkä suuruinen etu oli perittävä takaisin tuensaaajilta, jotka olivat lentoyhtiöitä. Lentoyhtiöt väittivät lähinnä, että kyseessä oleva etu oli vyörytetty matkustajille lentolippujen hinnan alennuksena. Unionin tuomioistuin katsoi tässä tilanteessa, että riidanalaisen tuen takaisin periminen edellytti lentoyhtiöiden saaman edun palauttamista eikä lentoyhtiöiden kyseistä etua hyödyntämällä mahdollisesti hankkiman taloudellisen hyödyn palauttamista (100 ja 102 kohta). Kyseisistä asioista poiketen nyt käsiteltävä asia ei kuitenkaan koske takaisin perittävän edun määrän määrittämistä sisämarkkinoille soveltumattomaksi todetun tuen yhteydessä vaan se koskee tukitoimenpiteen edunsaajien yksilöimistä etukäteen tukitoimenpiteen sisämarkkinoille soveltuvuuden tutkimiseksi. Nyt käsiteltävässä asiassa ei ole myöskään missään tapauksessa kyse kyseessä olevan toimenpiteen taloudellisista vaikutuksista lentolippujen hintaan.
- 162 On siis hylättävä komission argumentti, jonka mukaan kyseessä olevalla toimenpiteellä on enintään pelkkiä toissijaisia taloudellisia vaikutuksia *Air France-KLM* -holdingyhtiöön ja sen muihin tytäryhtiöihin *KLM* ja tämän tytäryhtiöt mukaan lukien.

Päätelmä

- 163 Edellä esitetyn perusteella on pääteltävä, että komissio on tehnyt ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajia oli pidettävä *Air Francea* ja sen tytäryhtiöitä muttei *Air France-KLM* -holdingyhtiötä ja sen muita tytäryhtiöitä *KLM* ja tämän tytäryhtiöt mukaan lukien, ja ensimmäinen kanneperuste on siis hyväksyttävä.
- 164 SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa edellytetään paitsi sitä, että asianomaisen jäsenvaltion taloudessa on hyvinkin vakava häiriö, myös sitä, että tukitoimenpiteet, jotka on toteutettu tämän häiriön poistamiseksi, ovat yhtäältä tätä varten tarpeellisia ja toisaalta tämän tavoitteen toteuttamiseksi asianmukaisia ja oikeasuhteisia. Tämä sama vaatimus ilmenee myös tilapäisten puitteiden 19 kohdasta (tuomio 19.5.2021, *Ryanair v. komissio* (*KLM*; Covid-19), T-643/20, EU:T:2021:286, 74 kohta).
- 165 Lisäksi on erityisesti niin, että useiden tilapäisistä puitteista ilmenevien edellytysten soveltaminen riippuu kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajan määrittelemisestä, kuten sen tilapäisten puitteiden 25 kohdan d alakohdan i alakohdassa asetetun edellytyksen soveltaminen, jonka mukaan valtiontukien, jotka myönnetään uusina julkisina lainatakauksina, katsotaan soveltuvan sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan perusteella, jos sellaisissa lainoissa, jotka eräänntyvät 31.12.2020 jälkeen, lainapääoman määrä on enintään tuensaaajan vuotuiset

palkkamenot kaksinkertaisina vuonna 2019 tai viimeisenä vuonna, jolta tietoja on saatavilla. Samaa enimmäismäärää sovelletaan kyseisten suuntaviivojen 27 kohdan d alakohdan i alakohdan mukaan julkisille lainoille korkotukina myönnettäviin valtiontukiin (tuomio 19.5.2021, Ryanair v. komissio (KLM; Covid-19), T-643/20, EU:T:2021:286, 75 kohta).

- 166 Tuen tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden tutkinta yleisesti ja edellä 165 kohdassa esimerkkinä mainittujen edellytysten noudattaminen erityisesti siis edellyttävät, että ensin yksilöidään tuensaaja. Sillä, että tukitoimenpiteen edunsaaja yksilöidään virheellisesti tai puutteellisesti, voi näet olla vaikutusta kyseisen toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille koskevaan arviointiin kokonaisuudessaan.
- 167 Riidanalainen päätös on näin ollen kumottava, eikä muita kanneperusteita ole tarpeen tutkia.
- 168 Siltä osin kuin lopuksi on kyse jäsenvaltioiden mahdollisuudesta myöntää valtiontukia useissa jäsenvaltioissa toimivaan konserniin kuuluville yhtiöille on kaiken varalta muistutettava, että jäsenvaltioita ja unionin toimielimiä sitovat SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaan vastavuoroiset velvoitteet toimia vilpittömässä yhteistyössä. Komission ja jäsenvaltioiden on siis tehtävä vilpittömässä mielessä yhteistyössä EU-sopimuksen määräysten ja etenkin valtiontukia koskevien määräysten täysimääräisen noudattamisen varmistamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 22.12.2010, komissio v. Slovakia, C-507/08, EU:C:2010:802, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tämä vilpittömän yhteistyön ja yhteensovittamisen velvollisuus on varsinkin silloin, kun eri jäsenvaltiot suunnittelevat myöntävänsä samanaikaisesti tukia sellaiseen samaan konserniin kuuluville yksiköille, joka toimii sisämarkkinoilla koordinoitusti hyödyntääkseen kaikki niistä saatavat edut.

Oikeudenkäyntikulut

- 169 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan kantajien oikeudenkäyntikulut näiden vaatimusten mukaisesti.
- 170 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaan väliintulijat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kahdeksas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Valtiontuesta SA.57082 (2020/N) – Ranska – Covid-19 – Tilapäiset puitteet 107(3)(b) – Air Francen hyväksi annettu takaus ja osakaslaina – 4.5.2020 annettu komission päätös C(2020) 2983 final, sellaisena kuin se on oikaistuna 17.12.2020 annetulla päätöksellä C(2020) 9384 final ja 26.7.2021 annetulla päätöksellä C(2021) 5701 final, kumotaan.**
- 2) Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Ryanair DAC:n ja Malta Air Ltd:n oikeudenkäyntikulut.**

3) Saksan liittotasavalta, Ranskan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Air France-KLM ja Société Air France vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Van der Woude

Kornezov

De Baere

Petrлік

Kingston

Julistettiin Luxemburgissa 20 päivänä joulukuuta 2023.

Allekirjoitukset