



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu kahdeksas jaosto)

20 päivänä joulukuuta 2023 *

Valtiontuet – Ranskan Air Francelle ja Air France-KLM:lle covid-19-pandemian yhteydessä myöntämä tuki – Pääomittaminen – Päätös, jolla tuki todetaan sisämarkkinoille soveltuvaksi – Kumoamiskanne – Asiavaltuus – Kantajan markkina-aseman huomattava heikentyminen – Tutkittavaksi ottaminen – Tuensaajan määrittäminen konsernitilanteessa

Asiassa T-494/21,

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, asiamiehinään P.-L. Krüger ja J. Möller,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään A.-L. Desjonquères, P. Dodeller, T. Stéhelin, B. Fodda ja T. Lechevallier,

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

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

ja

Société Air France, kotipaikka Tremblay-en-Ranska (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. Petrлік 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 valtioneudesta SA.59913 – Ranska – Covid-19 – Air Francen ja Air France-KLM:n pääomittaminen – 5.4.2021 annetun komission päätöksen C(2021) 2488 final (jäljempänä riidanalainen päätös).

Asian tausta

- 2 Société Air France (jäljempänä Air France) ja Air France-KLM (jäljempänä Air France-KLM -holdingyhtiö) kuuluvat Air France-KLM -konserniin. Konsernin johdossa on 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 93,48 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 muiden tytäryhtiöiden osakkeet.
- 4 Riidanalainen päätös liittyy joukkoon muita valtioneutoimienpiteitä, joilla pyritään tukemaan ilmailualaa ja erityisesti Air France-KLM -konserniin kuuluvia yhtiöitä.
- 5 Euroopan komission hyväksyi erityisesti 4.5.2020 Ranskan tasavallan Air Francelle myöntämän yksittäisen tuen yhtäältä 90 prosentin suuruisena valtioneutakuksena pankkikonserniumin myöntämälle 4 miljardin euron suuruiselle lainalle ja toisaalta enintään 3 miljardin euron suuruisena osakaslainana (jäljempänä osakaslaina) valtioneutasta SA.57082 (2020/N) – Ranska – Covid-19 – Tilapäiset puitteet 107(3)(b) – Air Francen hyväksi annettu takaus ja osakaslaina – antamallaan päätöksellä C(2020) 2983 final, sellaisena kuin se on oikaistuna 17.12.2020 annetulla

komission päätöksellä C(2020) 9384 final ja 26.7.2021 annetulla komission päätöksellä C(2021) 5701 final (jäljempänä Air France -päätös), joka sisältyy unionin yleiselle tuomioistuimelle toimitettuun asiakirja-aineistoon.

- 6 Komissio katsoi Air France -päätöksessä, että asianomaisen tuen saajina on pidettävä Air Francea ja sen määräysvallassa olevia tytäryhtiöitä. Kyseisen tuen saajina ei sitä vastoin pidetty Air France-KLM -holdingyhtiötä eikä sen muita tytäryhtiöitä, mukaan lukien KLM ja KLM:n määräysvallassa olevat yhtiöt.
- 7 Komissio hyväksyi 13.7.2020 Alankomaiden kuningaskunnan KLM:lle myöntämän yksittäisen tuen, joka muodostuu yhtäältä valtiontakauksesta pankkikonsortion KLM:lle myöntämälle lainalle ja toisaalta enintään 3,4 miljardin euron suuruudesta valtionlainasta, valtiontuesta SA.57116 (2020/N) – Alankomaat – Covid-19; KLM:n hyväksi annettu valtiontakaus ja valtionlaina – 13.7.2020 antamallaan päätöksellä C(2020) 4871 final (jäljempänä KLM-päätös).
- 8 Ranskan tasavalta ilmoitti 31.3.2021 komissiolle 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 1.2.2021 (EUVL 2020, C 34, s. 6) (jäljempänä tilapäiset puitteet), nojalla yksittäisestä tuesta Air Francen ja Air France-KLM -holdingyhtiön pääomittamisena enintään 4 miljardin euron suuruisella summalla (jäljempänä kyseessä oleva toimenpide). Kyseessä oleva toimenpide muodostuu yhtäältä Ranskan tasavallan osallistumisesta pääoman korottamista koskevaan hankkeeseen enintään 1 miljardin euron suuruisella summalla (jäljempänä pääomasijoitus) ja toisaalta Air France -päätöksen kohteena olevan osakaslainan muuntamisen hybridipääomainstrumentiksi (jäljempänä hybridipääomainstrumentti).
- 9 Komissio antoi 5.4.2021 riidanalaisen päätöksen, jossa se päätteli, että kyseessä oleva toimenpide on SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan ja tilapäisten puitteiden nojalla sisämarkkinoille soveltuvaa valtiontukea.
- 10 Komissio katsoi riidanalaisessa päätöksessä, että kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajia ovat yhtäältä Air France ja sen tytäryhtiöt ja toisaalta Air France-KLM -holdingyhtiö ja tämän määräysvallassa olevan tytäryhtiöt (jäljempänä edunsaajat) KLM:ää ja sen tytäryhtiöitä lukuun ottamatta.
- 11 Unionin yleinen tuomioistuin kumosi KLM-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.

Asianosaisten vaatimukset

- 12 Kantajat vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin
 - kumoaa riidanalaisen päätöksen ja
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 13 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

- hylkää kanteen ja
 - velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 14 Saksan liittotasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Air France ja Air France-KLM -holdingyhtiö vaativat, että kanne hylätään perusteettomana ja että kantajat velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 15 Ranskan tasavalta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin jättää kanteen tutkimatta siltä osin kuin kantajat riitauttavat riidanalaisen päätöksen perusteltavuuden ja hylkää kanteen muilta osin.

Oikeudellinen arviointi

Tutkittavaksi ottaminen

- 16 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 oikeus riitauttaa riidanalaisen päätöksen perusteltavuus.
- 17 Komissio, Saksan liittotasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Air France ja Air France-KLM -holdingyhtiö eivät riitauta kanteen tutkittavaksi ottamista.
- 18 Ranskan tasavalta väittää sitä vastoin, ettei kantajilla ole asiavaltuutta riitauttaa riidanalaisen päätöksen perusteltavuutta.
- 19 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.
- 20 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 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).
- 21 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 tarkoitettulla tavalla.

- 22 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 nämä henkilöt 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).
- 23 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 22 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).
- 24 Tältä osin se, että kantaja osoittaa markkina-asemansa 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).
- 25 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 tarkoitettujen 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).
- 26 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).
- 27 Kun kyse on seikoista, jotka oikeuskäytännössä hyväksytään tällaisen huomattavan heikentymisen osoittamiseksi, on muistutettava, että pelkästään se seikka, että toimi on omiaan vaikuttamaan 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).
- 28 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).
- 29 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).
- 30 Näiden periaatteiden valossa on tutkittava, ovatko kantajat esittäneet näyttöä, jolla voidaan osoittaa, että kyseessä oleva toimenpide on omiaan heikentämään huomattavasti niiden asemaa asianomaisilla markkinoilla.
- 31 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 vuonna 2019 45:llä ja vuonna 2021 47 sellaisella lentoreitillä, jotka lähtivät Ranskasta tai suuntautuivat sinne ja 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 reiteillä yli miljoona matkustajaa, ja se kuljetti niillä vuoden 2021 tammikuun ja elokuun välisenä aikana yhteensä 127 305 matkustajaa.
- 32 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-Tilléen 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.
- 33 Tässä yhteydessä on muistutettava, että kanteen tutkittavaksi ottamista tarkasteltaessa ei ole tarpeen ottaa lopullisesti kantaa merkityksellisten tavara- tai palvelumarkkinoiden määrittelyyn tai kantajien ja tuensaajan välisiin kilpailusuhteisiin. Lähtökohtaisesti riittää, että kantajat osoittavat, että asianomaisen toimenpiteen toteuttaminen johtaa ensi näkemältä niiden kilpailuaseman huomattavaan heikentymiseen markkinoilla (ks. edellä 24 ja 25 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö).
- 34 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 viranomaisien 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).
- 35 Riidanalaisen päätöksen alaviitteessä 100 komissio on tosin todennut ”tyhjentyvyyden vuoksi”, etteivät CDG- ja ORY-lentoasemat ole korvattavissa BVA-lentoasemalla. Se ei ole kuitenkaan perustellut tätä päätelmää eikä se ole tutkinut tai edes maininnut mitään edellä 34 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä lueteltuja merkityksellisiä kriteereitä.
- 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 komissio 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 toteutamisesta 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 45–47 lentoreitillä vuosina 2019–2021. Unionin yleisen tuomioistuimen käytössä olevasta asiakirja-aineistosta ja etenkin kannekirjelmän liitteestä A.3.6, 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 etenkin riidanalaisen päätöksen 14–18 kohdasta ilmenee, että kyseessä olevalla toimenpiteellä pyrittiin välttämään Air France-KLM -holdingyhtiön ja Air Francen maksukyvyttömyyden vaara. 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 28 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 29 kohdassa on huomautettu, unionin tuomioistuimien lisäksi täsmennyksenä, 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 kilpailuun kohdistuu huomattava vaikutus.

- 48 Lisäksi on huomautettava, että edellä 22 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 puhkeamista, 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 markkinaosuuttaan 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 France-KLM -holdingyhtiölle ja 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 seitsemään kanneperusteeseen, joista ensimmäisessä on kyse lähinnä siitä, että KLM on suljettu pois kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajien piiristä, toisessa siitä, että tilapäisiä puitteita on sovellettu virheellisesti, kolmannessa siitä, että SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohtaa on sovellettu virheellisesti, neljännessä siitä, että syrjintäkiellon, palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden periaatteita on loukattu, viidennessä siitä, että kantajien menettelyllisiä oikeuksia on loukattu, ja kuudennessa

siitä, ettei perusteluvollisuutta ole noudatettu, ja seitsemännessä siitä, että SEUT 342 artiklaa ja Euroopan talousyhteisössä käytettäviä kieliä koskevista järjestelyistä 15.4.1958 annettua neuvoston asetusta N:o 1 (EYVL 1958, 17, s. 401) on rikottu.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee KLM:n sulkemista pois kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajien piiristä

- 55 Kantajat väittävät, että riidanalaisessa päätöksessä oleva kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajan määritelmä ei ole selkeä eikä johdonmukainen ja sitä on perusteltu riittämättömästi siltä osin kuin kyseinen määritelmä ei vastaa mitään oikeudellista, taloudellista tai tilinpidollista todellisuutta. Ne vetoavat useisiin seikkoihin osoittaakseen, että myös KLM:ää voidaan pitää kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajana. Ne vetoavat lähinnä Air France-KLM -holdingyhtiön, Air Francen ja KLM:n välisiin pääomayhteyksiin sekä organisatorisiin, toiminnallisiin ja taloudellisiin yhteyksiin, siihen asiayhteyteen, johon kyseessä oleva toimenpide kuuluu, niihin sopimusjärjestelyihin, joiden perusteella kyseinen toimenpide on toteutettu, ja Ranskan tasavallan antamiin sitoumuksiin.
- 56 Komissio kiistää kantajien väitteet. Se esittää ottaneensa huomioon kaikki oikeuskäytännössä vahvistetut merkitykselliset tekijät sen määrittämiseksi, muodostavatko oikeudellisesti itsenäiset yksiköt taloudellisen kokonaisuuden, ja päätelleensä asianmukaisesti, että KLM ja sen tytäryhtiöt eivät hyötyneet kyseessä olevasta toimenpiteestä. Tähän johtopäätökseen tullakseen se toteaa ottaneensa huomioon sopimusjärjestelyt, jotka on vahvistettu kyseessä olevasta toimenpiteestä seuraavien rahoitukseen liittyvien ja taloudellisten vaikutusten kanavoimiseksi Air Francelle, ja Ranskan tasavallan antamat sitoumukset, joilla taattiin, ettei mainittua toimenpidettä siirretä KLM:lle.
- 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 edunsaajina on pidettävä ovat yhtäältä Air Francea ja sen tytäryhtiöitä ja toisaalta Air France-KLM -holdingyhtiötä ja tämän määräysvallassa olevia tytäryhtiöitä lukuun ottamatta KLM:ää ja sen tytäryhtiöitä. Se on siis pitänyt mainitun toimenpiteen edunsaajina Air France-KLM -holdingyhtiötä ja kaikkia sen edellä 2 kohdassa mainittuja tytäryhtiöitä eli Air Francea, ”Air France-KLM International Mobilitya (Sveitsi)”, ”Blueteam V:tä (Ranska)”, ”BigBlankia (Ranska)”, ”Air France-KLM Financa (Ranska)” ja ”Transavia Companya (Ranska)” lukuun ottamatta KLM:ää ja tämän tytäryhtiöitä.
- 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 päätöksien 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 määräysvaltansa 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, asianomaisen jäsenvaltion antamat mahdolliset sitoumukset 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 valtiontukien käsitteestä antamassaan tiedonannossa (EUVL 2016, C 262, s. 1; jäljempänä valtiontukien 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 valtiontukien 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 määräysvaltansa 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 Lisäksi on huomautettava, että Air France -päätöksen kohteena olevan toimenpiteen ja kyseessä olevan toimenpiteen välillä on ajallinen ja rakenteellinen yhteys. Air France -päätöksen kohteena olevaa mahdollisuutta muuntaa osakaslaina omaksi pääomaksi oli jo tarkasteltu kyseistä päätöstä annettaessa, kuten päätöksen 11 kohdasta nimenomaisesti ilmenee. Joitakin kuukausia myöhemmin kyseisessä päätöksellä hyväksytyt osakaslaina muunnettiin siis todellakin saman määrän osalta hybridipääomainstrumentiksi, joka on puolestaan riidanalaisen päätöksen kohteena. Komissio on näet katsonut riidanalaisen päätöksen 3 kohdassa, että kyseessä oleva toimenpide ”oli jatkoa” Air France -päätöksessä hyväksytylle tukitoimenpiteelle.
- 69 Näissä erityisissä olosuhteissa Air France -päätös oli asiayhteyteen liittyvä seikka, joka oli otettava huomioon kyseessä olevaa toimenpidettä tutkittaessa (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 19.5.2021, Ryanair v. komissio (KLM; Covid-19), T-643/20, EU:T:2021:286, 42 kohta).
- 70 Edellä mainitussa 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

- 71 Ensimmäiseksi on huomautettava pääomayhteyksistä Air France-KLM -konsernissa, että – kuten edellä 2 ja 3 kohdassa on todettu – Air Francen omistaa kokonaan Air France-KLM -holdingyhtiö, joka omistaa 93,48 prosenttia KLM:n osakkeista, 99,7 prosenttia sen taloudellisista oikeuksista ja 49 prosenttia sen äänioikeuksista. Air France-KLM -holdingyhtiö omistaa kokonaan myös muut edellä 2 kohdassa mainitut holdingyhtiön tytäryhtiöt.
- 72 Tästä seuraa, että Air France-KLM -holdingyhtiöllä on ”määräysvaltaa merkitsevät oikeudet” sekä Air Francessa että KLM:ssä. Tätä seikkaa on lisäksi korotettu nimenomaisesti Air France -päätöksen 29 kohdassa, jossa komissio on täsmentänyt samojen pääomayhteyksien ja edellä 71 kohdassa esiin tuotujen pääomayhteyksien perusteella, että vaikka Air France ja KLM ovat erillisiä oikeudellisia yksiköitä, joilla kummallakin on oma omistusrakenteensa, Air France-KLM -holdingyhtiöllä on ”määräysvaltaa merkitsevät oikeudet” sekä Air Francessa että KLM:ssä.
- 73 Vaikka tämä seikka on ensimmäinen merkityksellinen tekijä tutkittaessa sitä, onko näiden yksiköiden välillä taloudellinen kokonaisuus, valtiontukia koskevan oikeuskäytännön mukaan on lisäksi tarkastettava, käyttääkö emoyhtiö tosiasiallisesti määräysvaltaa osallistumalla suoraan tai

välillisesti tytäryhtiöidensä hallinnointiin 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).

- 74 Tällaisen analyysin puuttuessa unionin oikeuden valtioneuvoston osastoja koskevien sääntöjen tehokas vaikutus voitaisiin estää pelkästään sen johdosta, että yritys yksinkertaisesti pilkkotaan kahteen erilliseen yksikköön, joista ensimmäinen jatkaisi välittömästi kyseessä olevan taloudellisen toiminnan harjoittamista ja toinen käyttäisi määräysvaltaa ensimmäisessä ja osallistuisi samalla sen hallinnointiin. 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).
- 75 Nyt käsiteltävässä asiassa *Air France* -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.
- 76 *Air France* -päätöksen 91 kohdasta ilmenee myös, että *Air France-KLM* -holdingyhtiöllä on oikeus hyväksyä tytäryhtiöidensä yli 150 miljoonan euron suuret rahoitustoimet.
- 77 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 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.
- 78 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.
- 79 Esimerkiksi *Air France-KLM* -konsernissa kaikki yli viiden miljoonan euron suuret 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.

- 80 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”.
- 81 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.
- 82 Kyseisestä asiakirjasta ilmenee niin ikään, että näiden yhteiselinten Air France-KLM -konsernin tasolla tekemät päätöksen pannaan tämän jälkeen täytäntöön konsernin jokaisessa yksikössä.
- 83 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 hallintointiin 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.
- 84 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 päätöksensä sovellettaessa.

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

- 85 Ensinnäkin komissio on huomauttanut riidanalaisen päätöksen 37 kohdassa, että Air France-KLM -holdingyhtiö ei toimi lentoliikennemarkkinoilla mutta se yhteensovittaa tytäryhtiöidensä toimintaa ja tarjoaa niille rahoituspalveluja. Se on todennut lisäksi, että holdingyhtiöllä on omat työntekijänsä ja se ”turvautuu” Air Francen ja KLM:n kyseisen holdingyhtiön palvelukseen siirtämiin työntekijöihin. Kuten edellä 75 kohdassa on huomautettu, Air France-KLM -holdingyhtiöllä on lisäksi 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.
- 86 Toiseksi komissio on todennut, että Air Francella ja Air France-KLM -holdingyhtiöllä on ”taloudellisia ja rahoitukseen liittyviä suhteita toiseen holdingyhtiön strategiseen tytäryhtiöön eli KLM:ään” ja että holdingyhtiön, Air Francen ja KLM:n välillä on ”jossain määrin yhdentymistä” etenkin ”kustannustenjaon, strategisten linjausten ja rahoituksen saamisen” osalta (ks. erityisesti riidanalaisen päätöksen 113 kohdan c alakohta).

- 87 Komissio on todennut Air France -päätöksen 38 kohdassa, että Air France ja KLM yhteensovittavat 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 Air France-KLM -holdingyhtiön palvelukseen tässä tarkoituksessa siirretyt Air Francen ja KLM:n työntekijät.
- 88 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 79 kohta), mikä vahvistaa sen, että Air France-KLM -holdingyhtiön, Air Francen ja KLM:n välillä on jossain määrin yhdentymistä.
- 89 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 lentomatrustajaliikennepalvelujen 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 tavamerkillä Transavia ja niillä on yhteinen internetsivusto, minkä Air France-KLM -holdingyhtiö on vahvistanut istunnossa.
- 90 Komissio ei kiistä myöskään sitä seikkaa, joka on tuotu esiin kantajien esittämässä 12.7.2021 päivätyssä artikkelissa ja jonka mukaan ”Air France-KLM -konserni” oli aloittanut neuvottelut Boeing Co:n ja Airbus SE:n kanssa lentoalusten tilaamiseksi ”Transavia Francelle, Transavia Netherlandsille ja KLM:lle”. Kuten edellä 58 kohdassa on huomautettu, Transavia Company (Ranska) kuului riidanalaisen päätöksen mukaan lisäksi kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajiin. Komission prosessinjohtotoimena esitettyihin kysymyksiin antamien vastausten mukaan kyseisen yhtiön taloudelliseen toimintaan kuuluu kahden sellaisen lentoaluksen liisaaminen, jotka vuokrataan tämän jälkeen edelleen Transavia Netherlandsille, jota ei kuitenkaan ole pidetty mainitun toimenpiteen edunsaajana. Nämä esimerkit siis osoittavat, että Air Francen ja KLM:n kahden tytäryhtiön välillä on jossain määrin yhdentymistä sekä toiminnallista ja kaupallista yhteistyötä.
- 91 Kolmanneksi Air France-KLM -holdingyhtiö hoitaa myös rahoitustoimintoja tytäryhtiöidensä tarpeisiin. Riidanalaisen päätöksen 20 kohdan c alakohdasta näet ilmenee, että yksi edunsaajien rahoituksen lähteistä ennen covid-19-pandemiaa käsitti vakuudettoman keskipitkän ja pitkän ajan rahoituksen, joka saatiin rahoitusmarkkinoilta ”pääasiallisesti Air France-KLM -holdingyhtiön tasolla” esimerkiksi kiinteätuottoisina julkisina tai yksityisinä arvopapereina tai omana pääomana.
- 92 Kuten edellä 86 kohdassa on huomautettu, komissio on tarkentanut samoin riidanalaisen päätöksen 113 kohdan c alakohdassa, että Air France-KLM -holdingyhtiön, Air Francen ja KLM:n välillä on jossain määrin yhdentymistä ”rahoituksen saannin” osalta. On vielä todettava kantajien tavoin ja kuten edellä 79–81 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.

- 93 Air France-KLM -holdingyhtiön omaksumaa roolia rahoituksessa kuvaa nyt käsiteltävässä asiassa se edellä 76 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.
- 94 Tätä tukevat lisäksi toteamukset, jotka on esitetty riidanalaisen päätöksen 32–34 ja 91 kohdassa, joista ilmenee, että Air France-KLM -holdingyhtiö hoitaa todellakin rahoitustoimintoja Air Francen ja KLM:n tarpeisiin. Yhtäältä se antaa tytäryhtiöilleen muun muassa talousarvioon liittyvää ohjeistusta. Toisaalta se voi kyseisen 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 ottavat velat ”pääasiallisesti” suoraan.
- 95 Vuoden 2019 yleiseen rekisteröinti asiakirjaan sisältyvistä tiedoista ilmenee lisäksi, 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 Air France-KLM -konserni suunnitteli ”turvautuvansa järjestelmällisesti markkinoilta saatavaan rahoitukseen Air France-KLM:n [kautta]”.
- 96 Riidanalaisen päätöksen 113 artiklan b alakohdasta ilmenee lopuksi, että Air France-KLM -holdingyhtiön, jolla ei ole itsenäistä kaupallista toimintaa, taloudellinen tilanne riippuu suurelta osin sen tytäryhtiöiden Air Francen ja KLM:n taloudellisesta tilanteesta. Riidanalaisen päätöksen saman kohdan mukaan Air France -pätöksen kohteena olevasta tukitoimenpiteestä on ollut seurauksena, että Air France-KLM -holdingyhtiön taloudellinen tilanne riippuu yhä enemmän Air Francen taloudellisesta tilanteesta. Mainittu toimenpide ilmenee konkreettisesti 7 miljardin euron suuruisena Air France-KLM -holdingyhtiön velkana Ranskan tasavallalle ja samanaikaisesti holdingyhtiöllä olevana samansuuruisena saatavana tytäryhtiöltään Air Francelta. Komission toteamusten mukaan on siis Air Francen maksukyvyttömyystilanteessa Air France-KLM -holdingyhtiön omat varat eivät olisi riittäneet kattamaan tämän suuruisia tappioita. Kun kyseisellä toimenpiteellä taataan Air Francen elinkelpoisuus, sillä taataan lopulta myös Air France-KLM -holdingyhtiön elinkelpoisuus.
- 97 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 päätöksen sovellettaessa.
- *Air France-KLM -holdingyhtiön, Air Francen ja KLM:n väliset taloudelliset yhteydet*
- 98 Komissio viittaa riidanalaisen päätöksen 43 kohdassa Air Francen (ja sen tytäryhtiöiden) ja KLM:n (ja sen tytäryhtiöiden) välisiin kaupallisiin suhteisiin, jotka merkitsevät etenkin palvelujen tarjoamisesta tai tuotteiden myymisestä koostuvia rahavirtoja Air Francelta KLM:lle tai KLM:ltä Air Francelle. Siitä ilmenee myös, että kyseiset yhtiöt ovat tehneet kustannustenjakosopimuksia ja että niillä on yhteistoimintoja. Riidanalaisessa päätöksessä ei täsmennetä sen enempää näiden yhdessä hoidettujen toimintojen tai Air Francen KLM:lle tai KLM:n Air Francelle tarjoamien palvelujen luonnetta eikä myöskään mainittujen kustannustenjakosopimuksen kohdetta. Se, että

Air Francen ja KLM:n välillä on tällaisia kustannustenjakosopimuksia, ja yhdessä hoidetut toiminnot vahvistavat kuitenkin sen, että niiden välillä on jossain määrin yhdentymistä ja taloudellista yhteistyötä.

- 99 Tätä päätelmää tukee, kuten kantajat väittävät, se, että Air France-KLM -holdingyhtiö saa tuloja yksinomaan sisäisesti tytäryhtiöiltään holdingyhtiön hallinnointikulut kattavista hallinnointipalkkiosta, tavaramerkkeihin liittyvistä rojalteista ja tietyistä uudelleenjakoa koskevista järjestelyistä (riidanalaisen päätöksen 37 kohta). Tämä osoittaa, että holdingyhtiö ja sen tytäryhtiöt ovat tietyllä tavalla taloudellisesti riippuvaisia toisistaan. Tämä saa vahvistuksen etenkin siitä, 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 88 kohta) ja että Air France-KLM -holdingyhtiö on keskitetysti mukana näiden tytäryhtiöiden rahoittamisessa (ks. edellä 91–95 kohta).
- 100 Kuten edellä 91–95 kohdasta myös ilmenee, Air France-KLM -holdingyhtiö toimii rahoitusmarkkinoilla tytäryhtiöidensä edun mukaisesti hankkimalla rahoitusmarkkinoilta varoja niiden tarpeisiin. Tämä seikka osoittaa, että holdingyhtiö neuvottelee rahoituksen ehdoista rahoitusmarkkinoilla nojautumalla koko Air France-KLM -konsernin rahoitusasemaan. Air France-KLM -konsernissa syntyy synergiaetuja siis juuri Air France-KLM -holdingyhtiön ansiosta.
- 101 Komissio on kuitenkin katsonut, 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”, millä suljetaan pois vaara siitä, että kyseessä olevasta toimenpiteestä saatu etu valuu KLM:lle (riidanalaisen päätöksen 42, 43 ja 44 kohta sekä 113 kohdan c alakohdan toinen luetelmakohta).
- 102 Erityisesti tältä osin komissio on selittänyt pääosin, että Air Francea verotetaan edelleen Ranskassa ja KLM:ää Alankomaissa, että Ranskan ja Alankomaiden verolainsäädännöissä säädetään, että kaikki konsernisisäiset liiketoimet on toteutettava markkinaehtoperiaatetta noudattaen ja että mikä tahansa poikkeaminen tästä periaatteesta saattaa johtaa edellä mainittujen kansallisten lainsäädäntöjen vastaiseen ”verotuksen optimointiin” (riidanalaisen päätöksen 42 kohdan a alakohhta). 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 itsenäisiä, kun otetaan huomioon edellä 98–100 kohdassa esitetyt seikat.
- 103 Lisäksi on huomautettava, että kyseessä olevan toimenpiteen toteuttamista perusteltiin etenkin sillä, etteivät Air France-KLM -holdingyhtiö ja Air France voi saada rahoitusta velka- ja pääomamarkkinoilta hyväksyttävien taloudellisin ehdoin ja riittävän ajoissa maksukyvyttömyysmenettelyn välttämiseksi (riidanalaisen päätöksen 16 ja 19 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 holdingyhtiöön ja yhden sen tärkeimmistä tytäryhtiöistä eli Air Francen luottoriski ja tyynnytetään näin mainitun konsernin yhtiöiden sijoittajia ja velkojia, ja on tarkennettava, että hybridipääomainstrumentti on luonteeltaan jatkuva todella huonommassa etuoikeusasemassa oleva instrumentti, koska se on maksukyvyttömyystilanteessa paremmassa etuoikeusasemassa ainoastaan merkittyyyn pääomaan ja pääomavarauksiin nähden (mainitun päätöksen 59 kohta). Toisaalta kun otetaan huomioon Air

France-KLM -holdingyhtiön rahoitukseen liittyvä rooli kyseisessä konsernissa, se saattoi tarvittaessa saada tytäryhtiöidensä edun mukaisesti niiden tarpeisiin markkinoilta rahoitusta, jota se ei ilman tukea olisi voinut saada tai se olisi saanut sitä epäedullisemmin ehdoin.

- 104 Kyseessä olevan toimenpiteen puuttuessa Air France ei olisi myöskään voinut jatkaa toimintaansa ja se olisi tätä kautta myös vaarantanut yhdessä KLM:n kanssa hoidettujen toimintojen jatkumisen (ks. edellä 86, 89 ja 98 kohta). Mahdollistamalla siis Air Francen toimintojen jatkumisen mainitulla toimenpiteellä mahdollistetaan myös implisiittisesti mutta välttämättä Air Francen ja KLM:n yhdessä hoitamien toimintojen jatkuminen.
- 105 Komissio on korostanut lisäksi riidanalaisen päätöksen 42 kohdan b alakohdassa, että ”Air France-KLM -konsernin yritys rakenne” kannustaa Air Francen ja KLM:n johtoryhmiä neuvottelemaan niiden välisten sopimusten ehdot näiden kummankin parhaimman edun mukaisesti. Erilliset johtoryhmät johtavat näitä kahta tytäryhtiötä sen mukaan ”itsenäisesti”.
- 106 Tämän väitteen osalta on kuitenkin otettava huomioon ne edellä 75–83 ja 85 kohdassa esiin tuodut seikat, joista ilmenee, että Air France-KLM -holdingyhtiöllä on veto-oikeus tytäryhtiöidensä johtajien palkkausta, nimittämistä ja irtisanomista koskevissa asioissa, että Air France-KLM -konsernissa yhteiselinten tehtävänä on tiettyjen sen tytäryhtiöitä koskevien tärkeiden päätösten valvonta ja yhteensovittaminen ja että Air France-KLM -holdingyhtiö käyttää Air Francen ja KLM:n holdingyhtiön palvelukseen siirtämiä työntekijöitä.
- 107 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 valtiontukisääntöjä sovellettaessa.

– Sopimusinstrumentit, joiden perusteella kyseessä oleva toimenpide on toteutettu, ja Ranskan tasavallan antamat sitoumukset

- 108 Komissio on katsonut riidanalaisen päätöksen 39, 40 ja 44–46 kohdassa sekä 113 kohdan c alakohdassa pääosin, että sopimusjärjestelyillä, joiden perusteella kyseessä oleva toimenpide on toteutettu, ja Ranskan tasavallan antamalla sitoumuksilla taataan, että KLM ja sen tytäryhtiöt eivät ole kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajia.
- 109 Kantajat väittävät, ettei näillä seikoilla voida osoittaa, etteivät KLM ja sen tytäryhtiöt voineet hyötyä kyseessä olevasta toimenpiteestä. Ensinnäkin ne katsovat, että vaikka komissio nojautuu sopimusjärjestelyihin, joiden perusteella mainittu toimenpide on toteutettu ja joiden tavoitteena on kanavoida kyseinen toimenpide Air France-KLM -holdingyhtiöltä Air Francelle, komissio ei kuitenkaan selitä, millä lausekkeilla taataan, että holdingyhtiö ei saa osaa hyödyistä ja että tällainen toimenpide ei hyödyttäisi KLM:ää ja sen tytäryhtiöitä holdingyhtiön muista tytäryhtiöistä poiketen. Toiseksi ne väittävät Air Francen ja KLM:n välisissä suhteissa vallitsevista markkinaolosuhteista, että komissio ei ole tutkinut yhtäältä viimeksi mainittujen ja toisaalta holdingyhtiön välisiä suhteita, mikä on kuitenkin niiden mukaan olennaista sen tarkastamiseksi, onko mahdollista, että tämä toimenpide hyödyttää välillisesti KLM:ää. Kolmanneksi ne väittävät, että Ranskan tasavallan antamat sitoumukset ovat riittämättömiä ja tehottomia.
- 110 Komissio toteaa puolestaan, että sopimusjärjestelyillä, joiden perusteella kyseessä oleva toimenpide on toteutettu, taataan, että KLM:n pääomapositio pysyy ennallaan. Sen mukaan KLM:n taloudellinen tilanne ei riipu Air Francen eikä Air France-KLM -holdingyhtiön taloudellisesta tilanteesta. Se katsoo lisäksi, että kyseessä olevat sitoumukset, joita se valvoo

jatkuvasti, estävät KLM:ää hyötymästä mistä tahansa holdingyhtiön taloudellisen tilanteen mahdollisesta myöhemmästä paranemisesta, koska näiden sitoumusten mukaan kaikissa KLM:n ja Air Francen sekä KLM:n ja kyseisen holdingyhtiön välisissä suhteissa vallitsee markkinaolosuhteet. Kantajien väittämät edut ovat, vaikka ne näytettäisiin toteen, ovat lisäksi vain tuen toissijaisia taloudellisia vaikutuksia eivätkä välillistä etua KLM:lle ja sen tytäryhtiöille.

- 111 Ensimmäiseksi on todettava niistä sopimusjärjestelyistä, joiden perusteella kyseessä oleva toimenpide on toteutettu, että riidanalaisen päätöksen 26 ja 39–41 kohdasta ilmenee, että mainittu toimenpide oli tarkoitus toteuttaa ”muodollisesti” Air France-KLM -holdingyhtiön hyväksi holdingyhtiön ja Ranskan tasavallan välisellä sopimuksen perusteella, ”kanavoida” tämän jälkeen Air Francelle niin sanotuilla ”peilikuvainstrumenteilla”, joiden tavoitteena on taata, että rahoitukseen liittyvä ja taloudellinen etu kyseisestä toimenpiteestä kanavoidaan täysimääräisesti Air Francelle ja että KLM (ja sen tytäryhtiöt) eivät hyötyisi siitä (jäljempänä peilikuvainstrumentit). Air France -päätöksellä hyväksytty osakaslaina muunnettaisiin siis hybridipääomainstrumentiksi, joka rinnastetaan Air France-KLM -holdingyhtiön omaan pääomaan, minkä jälkeen ”konsernin sisäinen” laina, jolla Air France -päätöksen mukaan pyritään kanavoimaan osakaslainan tuotot ja josta oli tehty peilikuvastopimus kyseisen holdingyhtiön ja Air Francen välillä, muunnettaisiin puolestaan hybridipääomainstrumentiksi, joka rinnastetaan Air Francen omaan pääomaan.
- 112 Komissio on todennut pääomasijoituksesta riidanalaisen päätöksen 41 kohdassa, että Ranskan tasavalta tekee aluksi kyseessä olevan pääomasijoituksen Air France-KLM -holdingyhtiöön 29.12.2020 annetun vuoden 2021 talousarviolain nro 2020-1721 (loi n° 2020-1721, du 29 décembre 2020, de finances pour 2021; JORF 30.12.2020, teksti nro 1) 102 §:n ja talous- ja valtiovarainministerin julkisomisteisten yhtiöiden hallinnoinnista ja niiden pääomaan kohdistuvista toimista 20.8.2014 annetun määräyksen nro 2014-948 (ordonnance n° 2014-948, du 20 août 2014, relative à la gouvernance et aux opérations sur les capitaux des sociétés à participation publique; JORF 23.8.2014, teksti nro 22) 24 §:n nojalla tekemän päätöksen perusteella. Tämä pääomasijoitus ”kuvastuisi” tämän jälkeen vastaavaan Air France-KLM -holdingyhtiön Air Franceen tekemään vastaavaan pääomasijoitukseen.
- 113 Tästä seuraa, että hybridipääomainstrumenttia koskeva sopimus tehtiin yhtäältä Ranskan tasavallan ja toisaalta Air France-KLM -holdingyhtiön välillä siten, että pelkästään jälkimmäisellä on sopimukseen perustuvia oikeuksia ja velvoitteita Ranskan tasavaltaan nähden. Air France-KLM -holdingyhtiöllä on siis sopimukseen perustuva vastuu Ranskan tasavaltaan nähden.
- 114 Samoin pääomasijoitus tehdään alkuvaiheessa Air France-KLM -holdingyhtiöön.
- 115 Kuten edellä 96 kohdassa on kuitenkin huomautettu, komissio myöntää, että kyseessä olevan toimenpiteen ansiosta Air France-KLM -holdingyhtiön pääoma kasvaa, että sen taloudellinen tilanne riippuu pääasiallisesti sen tytäryhtiöiden taloudellisesta tilanteesta ja että Air Francen elinkelpoisuuden turvaamalla mainitulla toimenpiteellä taataan myös holdingyhtiön elinkelpoisuus.
- 116 Kuten kantajat väittävät, tämä päättely pätee soveltuvin osin myös KLM:ään. Siitä, että Air France-KLM -holdingyhtiön taloudellinen asema paranee pääomittamisen ja holdingyhtiöön tehdyn pääomasijoituksen jälkeen, on näet seurauksena, että holdingyhtiöön ja tätä kautta sen tytäryhtiöihin Air Franceen ja KLM:ään ja koko Air France-KLM -konserniin kohdistuva

- luottoriski vähenee tai jopa häviää. Kyseessä olevan toimenpiteen puuttuessa näet Air France-KLM -holdingyhtiöön kohdistuva luottoriski, joka on todettu riidanalaisessa päätöksessä, olisi voinut tarttua koko Air France-KLM -konserniin KLM ja sen tytäryhtiöt mukaan lukien.
- 117 Komissio yrittää suhteuttaa tätä riskiä selittämällä riidanalaisen päätöksen alaviitteessä 63 lähinnä, että Air Francen ja Air France-KLM -holdingyhtiön konkurssi ei ”välttämättä” johtaisi KLM:n konkurssiin, sillä KLM:llä on ”rajallinen vastuu” Air Francea ja holdingyhtiötä kohtaan. Yhtäältä kuitenkin tämän väitteen sanamuotokaan ei sulje pois tarttumisriskiä sellaisenaan. Toisaalta kun otetaan huomioon edellä 71–107 kohdassa esiin tuodut pääomayhteydet sekä organisatoriset, toiminnalliset ja taloudelliset yhteydet KLM:n ja muun Air France-KLM -konsernin välillä, niitä holdingyhtiön mahdollisen konkurssin vaikutuksia KLM:ään, jotka kyseessä oleva toimenpiteellä pyritään välttämään, ei saa aliarvioida.
- 118 Tätä päätelmää ei kyseenalaisteta edellä 111 ja 112 kohdassa mainittujen peilikuvainstrumenttien olemassaololla. Aluksi on näet todettava, että komissio ei viittaa riidanalaisessa päätöksessä mihinkään erityiseen sopimuslausekkeeseen, jonka tarkoituksena olisi taata, että kyseessä oleva toimenpide ei hyödytä KLM:ää eikä sen tytäryhtiöitä edes välillisesti.
- 119 Kun tämän jälkeen otetaan huomioon tärkeiden investointien, laivastoa koskevien toimenpiteiden ja rahoitusriskien ohjailun yhteensovitettu ja keskitetty hallinnointi Air France-KLM -konsernin tasolla (ks. edellä 78–81 kohta), kyseessä oleva toimenpide on omiaan vahvistamaan ainakin välillisesti myös KLM:n rahoitusasemaa.
- 120 Koska lopuksi Air France-KLM -holdingyhtiö takaisi elinkelpoisuutensa kyseessä olevan toimenpiteen ansiosta, toimenpiteen avulla se voisi siis vahvistaa kykyään hankkia varoja rahoitusmarkkinoilta tytäryhtiöidensä, mukaan lukien KLM:n, tarpeisiin, kuten kantajat perustellusti väittävät.
- 121 Peilikuvainstrumenteilla ei kuitenkaan ole vaikutusta edellä 115–120 kohdassa kuvattuihin kyseessä olevan toimenpiteen vaikutuksiin.
- 122 Toiseksi on todettava Ranskan tasavallan antamista sitoumuksista, että ne muodostuvat yhtäältä sitoumuksesta, jonka mukaan lähinnä Air Francen (ja sen tytäryhtiöiden), KLM:n (ja sen tytäryhtiöiden) ja Air France-KLM -holdingyhtiön (ja sen tytäryhtiöiden) välisiä kaupallisia ja taloudellisia suhteita hoidetaan tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, ja toisaalta sitoumuksesta, jonka mukaan Ranskan tasavalta perii takaisin kyseessä olevan toimenpiteen kaikilta osiltaan, jos se siirretään suoraan tai välillisesti KLM:lle tai sen tytäryhtiöille, korot mukaan lukien. Näiden sitoumusten noudattamista seuraa komission hyväksymä valvontaa hoitava välimies, joka saa korvauksen Air Francelta ja holdingyhtiöltä (riidanalaisen päätöksen 44–46, 48 ja 113 kohta).
- 123 Ensimmäisen sitoumuksen osalta on viitattava edellä 102–104 kohtaan. Lisäksi pelkästään se, että konsernin sisäiset liiketoimet tapahtuvat markkinaehtoperiaatteen mukaisissa tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, ei muuta millään lailla, vaikka se näytetään toteen, sitä päätelmää, jonka mukaan Air France-KLM -holdingyhtiö on kyseessä oleva toimenpiteen ansiosta vahvemmassa rahoitusasemassa, jonka avulla se voi muun muassa hankkia rahoitusmarkkinoilta rahoitusta tytäryhtiöidensä tarpeisiin tai toteuttaa laivastoa koskevia toimenpiteitä tytäryhtiöidensä tarpeisiin ja niiden etujen mukaisesti ehdoin, jotka ovat parempia kuin ne, jotka olisivat vallinneet, jos mainittua toimenpidettä ei olisi toteutettu, mikä olisi omiaan vahvistamaan ainakin välillisesti myös KLM:n asemaa.

- 124 Toisesta sitoumuksesta on huomautettava, että Ranskan tasavalta ja komissio myöntävät sillä todellisuudessa, ettei ollut mahdotonta, että kyseessä olevan toimenpiteen etu voisi siirtyä suoraan tai välillisesti KLM:lle ja sen tytäryhtiöille. Jos, kuten komissio väittää, näitä viimeksi mainittuja ei missään tapauksessa ollut pidettävä mainitun toimenpiteen edes välillisinä edunsaajina, ei olisi ollut tarvetta tarkastella tuen tietyn osan mahdollista takaisinperimistä niiltä.
- 125 Edellä esitetyn perusteella on pääteltävä, että mainitut sitoumukset eivät riitä takaamaan, että kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajia olisivat Air France ja sen tytäryhtiöt sekä Air France-KLM -holdingyhtiö ja sen tytäryhtiöt lukuun ottamatta ainoastaan KLM:ää ja tämän tytäryhtiöitä.
- 126 Tätä päätelmää ei kyseenalaisteta komission argumentilla, jonka mukaan oikeuskäytännössä on hyväksytty, että valtiontuen saaja voi olla ainoastaan yksi konserniin kuuluvista yhtiöistä, kun on olemassa etenkin käyttötarkoitusta koskevia lausekkeita, joilla tuesta saatu etu annetaan jollekin kyseisen konsernin yhtiölle muttei sen muille yhtiöille.
- 127 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, ovatko unionin tuomioistuimet päätelleet jossakin asiassa kyseiselle asialle ominaisten konkreettisten seikkojen perusteella, että tietyn tukitoimenpiteen edunsaajana oli yksi ainoa konserniin kuuluva yksikkö eivätkä tämän saman konsernin muut yksiköt, ei siis voi olla perustana yleiselle päätelmälle suuntaan tai toiseen.
- 128 Komission mainitsemiin tuomioihin johtaneiden asioiden taustalla olevia erityisiä olosuhteita ei joka tapauksessa voida verrata nyt käsiteltävän asian taustalla oleviin olosuhteisiin.
- 129 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 olevasta 111–125 kohdasta ilmenee, nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin katsoo juuri sopimusjärjestelyjen ja Ranskan tasavallan antamien aukottomuussitoumusten tutkinnan perusteella, ettei KLM:ää ja sen määräysvallassa olevia tytäryhtiöitä voitu jättää kyseessä olevan toimenpiteen ainakin välillisten edunsaajien ulkopuolelle. Mainitun tuomion taustalla olevista olosuhteista poiketen Air France-KLM -holdingyhtiötä on nyt käsiteltävässä asiassa pidetty yhtenä kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajana.
- 130 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. Nyt käsiteltävässä asiassa Air France-KLM -holdingyhtiö on esimerkiksi säilyttänyt kaikki strategiset oikeutensa rahoituksen, investointien ja laivastoa koskevien toimenpiteiden alalla, mikä ei ollut tilanne holdingyhtiön osalta edellä mainituissa asioissa.

- 131 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 suurella määrällä 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.
- 132 Sopimusjärjestelyjen, jonka perusteella kyseessä oleva toimenpide on toteutettu, ja Ranskan tasavallan antamien sitoumusten perusteella ei siis voida päätellä, että Air France-KLM -holdingyhtiö, Air France ja KLM eivät muodosta yhtä ainoaa taloudellista kokonaisuutta valtiontukisääntöjä sovellettaessa.

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

- 133 Toteutetun tukitoimenpiteen tyyppistä ja asiayhteydestä, johon se kuuluu, on huomautettava, että kantajat arvostelevat sitä, ettei komissio ole tutkinut Ari France -päätöksen, KLM-päätöksen ja riidanalaisen päätöksen kohteena olevien tukien kumulatiivisia vaikutuksia.
- 134 Tältä osin on todettava kantajien tavoin, että komissio ei selitä riidanalaisessa päätöksessä sitä syytä, jonka vuoksi se on määritellyt kyseessä oleva toimenpiteen edunsaajat eri tavalla kuin Air France -päätöksessä – ja joka oli asiayhteyteen liittyvä tekijä, joka komission oli otettava huomioon kyseessä olevaa toimenpidettä tutkittaessa (ks. edellä 68 ja 69 kohta) – vaikka näiden kahden tukitoimenpiteen välillä on ajallinen, rakenteellinen ja taloudellinen yhteys, koska asianomainen rahoitus, vaikkakin eri muodossa, tulee näissä kummassakin tapauksessa osittain osakslainasta.
- 135 Komissio on selittänyt tältä osin unionin yleisessä tuomioistuimessa, että valtion toimenpiteen muoto, joka oli Air France -päätöksessä tuki lainana (valtion takaama laina ja osakslaina) ja riidanalaisessa päätöksessä pääomitusinstrumentti, oli erilainen. Tämä muotoon liittyvä ero ei kuitenkaan voi oikeuttaa sinänsä komission tekemiä erilaisia päätelmiä siltä osin kuin on kyse tuensaajan määrittämisestä Air France -päätöksessä ja riidanalaisessa päätöksessä. Osakslaina, joka muunnettiin joitakin kuukausia myöhemmin saman määräiseksi pääomitusinstrumentiksi saa kokonaisuudessaan aikaan samankaltaisen taloudellisen vaikutuksen edunsaajan kilpailuasemaan. Etenkin oman pääoman ehtoisten instrumenttien osalta tilapäisistä puitteista ilmenee, että tällaiset instrumentit on suunniteltava siten, että valtion irtautuminen kyseessä olevasta yrityksestä varmistetaan mahdollisimman pian. Oman pääoman ehtoisiin instrumentteihin on siis esimerkiksi sisällyttävä korotusmekanismi, jolla korotetaan valtion saamaa korvausta ajan mittaan ja kannustetaan siten tuensaajaa ostamaan valtion pääomasijoitus takaisin mahdollisimman nopeasti (tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohta). Hybridipääomainsstrumenteista on myös maksettava valtiolle korvausta, jonka määrä nousee ajan

mittaan (puitteiden 66 kohta), ja niihin on omaksi pääomaksi muuntamisen jälkeen sisällytettävä mekanismi, jolla korvausta korotetaan (puitteiden 68 kohta). Tästä ilmenee, että lainan tapaan myös pääomitoimi on lähtökohtaisesti maksettava takaisin. Air France -päätöksen kohteena olevat tukitoimenpiteet ja riidanalaisen päätöksen kohteena olevat tukitoimenpiteet poikkeavat tosin muodoltaan jonkin verran toisistaan, mutta niiden välillä on läheinen ajallinen, rakenteellinen ja taloudellinen yhteys. Komissio ei kuitenkaan ole riidanalaisessa päätöksessä edes maininnut KLM-päätöstä.

136 Nyt käsiteltävän tapauksen erityisissä olosuhteissa ja edellä 67 kohdassa mainitun oikeuskäytännön perusteella komission oli siis kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajia määritettäessä otettava huomioon toteutetun tukitoimenpiteen tyyppi ja asiayhteys, johon se kuului.

– Yhtäältä suoran tai välillisen edun ja toisaalta pelkkien toissijaisten taloudellisten vaikutusten välinen ero

137 Komissio väittää, että kyseessä olevalla toimenpiteellä on enintään sellaisia ”pelkkiä toissijaisia taloudellisia vaikutuksia” KLM:ään ja tämän tytäryhtiöihin, jotka liittyvät kaikkiin valtioon tukien mutta joita ei voida luonnehtia näille annetuksi suoraksi tai välilliseksi eduksi.

138 Kantajat toteavat puolestaan, ettei komissio ole osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla, että KLM ei saisi kyseessä olevasta toimenpiteestä mitään pelkkiä toissijaisia vaikutuksia pidemmälle menevää etua. Air France-KLM -holdingyhtiön pääoman korottaminen, joka oli tarkoitus toteuttaa Ranskan tasavallan pääomasijoituksen puitteissa, voisi tuottaa KLM:lle niiden mukaan etua seuraavien järjestelyjen kautta: ensinnäkin Air France-KLM -holdingyhtiön yksityisiltä sijoittajilta hankkimia varoja voitaisiin käyttää muihin tarkoituksiin kuin Air Francen rahoitustarpeisiin, toiseksi parantamalla Air France-KLM -holdingyhtiön rahoituksen ehtoja, mikä mahdollistaisi erityisesti konsernin sisäisten lainojen myöntämisen, ja kolmanneksi vähentämällä Air France-KLM -holdingyhtiöön kohdistuvaa luottoriskiä, mikä antaisi KLM:lle mahdollisuuden saada vierasta pääomaa markkinoilta pienemmin kustannuksin. Mahdollisuus siirtää kyseessä olevasta toimenpiteestä koitua hyöty ylittäisi myös sellaisten ”toissijaisten taloudellisten vaikutusten” käsitteen rajat, jotka liittyvät lähes kaikkiin tukitoimenpiteisiin, ja kuuluu pikemminkin tällaisesta toimenpiteestä koituvan ”välillisen edun” käsitteen alaan.

139 Tältä osin on erotettava toisistaan käsite ”välillinen etu” ja käsite ”kaikkiin tukitoimenpiteisiin liittyvät toissijaiset vaikutukset”.

140 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 valtioon tukea 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).

141 Valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon 115 kohdan mukaan lisäksi ”toimenpide voi myös olla sekä suoraa 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 valtioon saajaksi.

- 142 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.
- 143 Nyt käsiteltävässä asiassa edellä 108–132 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 on näet itse riidanalaisen päätöksen mukaan kyseessä olevan toimenpiteen edunsaaja. Mainitun toimenpiteen ennakoitavat vaikutukset etukäteen tarkasteltuina viittaavat siis siihen – kun otetaan huomioon toteutetun tukitoimenpiteen, joka on pääosin rahoitusratkaisu, tyyppi – 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”.
- 144 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 tuensaajan työntekijöihin. Yhtäältä – kuten kantajat väittävät – kyseisen määräyksen taustalla oleva asia ei koskenut konsernin sisäistä tilannetta. Toisaalta – kuten edellä 143 kohdassa on huomautettu – nyt käsiteltävässä asiassa ei ole kyse tukitoimenpiteen toissijaisista taloudellisista vaikutuksista kuluttajiin, tavarantoimittajiin, sijoittajiin tai työntekijöihin.
- 145 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 lentomatkaveron alennetun verokannan muodossa olevaa tukiohjelmää, joka oli todettu sisämarkkinoille soveltumattomaksi. Esiin tuli erityisesti kysymys siitä, minkä suuruinen etu oli perittävä takaisin tuensaajilta, 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.
- 146 On siis hylättävä komission argumentti, jonka mukaan kyseessä olevalla toimenpiteellä on enintään pelkkiä toissijaisia taloudellisia vaikutuksia KLM:ään ja tämän tytäryhtiöihin.

Päätelmä

- 147 Edellä esitetyn perusteella on pääteltävä, että komissio on tehnyt ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajina oli pidettävä Air Francea ja sen tytäryhtiöitä sekä Air France-KLM -holdingyhtiötä ja sen muita tytäryhtiöitä lukuun ottamatta yksinomaan KLM:ää ja tämän tytäryhtiöitä, ja ensimmäinen kanneperuste on siis hyväksyttävä.
- 148 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)
- 149 Lisäksi on erityisesti niin, että useiden tilapäisistä puitteista ilmenevien edellytysten soveltaminen riippuu kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajan määrittelemisestä, kuten sen tilapäisten puitteiden 49 kohdassa asetetun edellytyksen soveltaminen, jonka mukaan pääomitus-toimen on täytettävä tietyt tuensaajan tilannetta koskevat ehdot, sen tilapäisten puitteiden 53 kohdassa asetetun edellytyksen soveltaminen, jonka mukaan jäsenvaltion on varmistettava, että valitut pääomitusinstrumentit ja niihin liittyvät edellytykset ovat asianmukaisin keino täyttää tuensaajan pääomitustarpeet ja että ne vääristävät vähiten kilpailua, taikka sen tilapäisten puitteiden 54 kohdassa asetetun edellytyksen soveltaminen, jonka mukaan covid-19:ään liittyvän pääomituksen määrä ei saa ylittää vähimmäismäärää, joka tarvitaan tuensaajan elinkelpoisuuden varmistamiseen, ja sillä olisi ainoastaan palautettava covid-19-epidemiaa edeltänyt tuensaajan pääomarakenne.
- 150 Tuen tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden tutkinta yleisesti ja edellä 149 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.
- 151 Riidanalainen päätös on näin ollen kumottava, eikä muita kanneperusteita ole tarpeen tutkia.
- 152 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 SEU-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

- 153 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 kantajien vaatimusten mukaisesti.
- 154 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.59913 – Ranska – Covid-19 – Air Francen ja Air France-KLM:n pääomittaminen – 5.4.2021 annettu komission päätös C(2021) 2488 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

Petrlik

Kingston

Julistettiin Luxemburgissa 20 päivänä joulukuuta 2023.

Allekirjoitukset