



Jurisprudentie

Zaak T-388/20

Ryanair DAC
tegen
Europese Commissie

Arrest van het Gerecht (Tiende kamer – uitgebreid) van 14 april 2021

„Staatssteun – Finse markt van luchtvervoer – Steun toegekend door Finland aan Finnair in het kader van de COVID-19-pandemie – Overheidsgarantie voor een lening – Besluit om geen bezwaar te maken – Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun – Maatregel die dient om een ernstige verstoring van de economie van een lidstaat op te heffen – Verzuim om de gunstige gevolgen van de steunmaatregel af te wegen tegen de negatieve gevolgen ervan voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor de handhaving van een onvervalste mededinging – Gelijke behandeling – Vrijheid van vestiging – Vrij verrichten van diensten – Motiveringsplicht”

1. *Steunmaatregelen van de staten – Verbod – Afwijkingen – Steun die als verenigbaar met de interne markt kan worden aangemerkt – Steun om een ernstige verstoring van de economie van een lidstaat op te heffen – Beoordeling – Steunmaatregel in het kader van de COVID-19-pandemie ten gunste van een luchtvaartmaatschappij die belangrijk is voor de Finse economie – Daaronder begrepen*
[Art. 107, lid 3, b), VWEU]

(zie punten 31-34, 38-63)

2. *Steunmaatregelen van de staten – Verbod – Afwijkingen – Steun die als verenigbaar met de interne markt kan worden aangemerkt – Toetsing aan artikel 107, lid 3, onder b), VWEU – Criteria – Afweging van de gunstige gevolgen van de steunmaatregel tegen de negatieve gevolgen ervan voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor de handhaving van een onvervalste mededinging – Criterium niet noodzakelijk*
[Art. 107, lid 3, b), VWEU]

(zie punten 65-71)

3. *Steunmaatregelen van de staten – Verbod – Afwijkingen – Steun die als verenigbaar met de interne markt kan worden aangemerkt – Steun om een ernstige verstoring van de economie van een lidstaat op te heffen – Garantie voor een lening waarmee wordt beoogd in het kader van de COVID-19-pandemie een luchtvaartmaatschappij te ondersteunen die belangrijk is voor de Finse economie – Steun die verenigbaar is met de interne markt op grond van*

artikel 107, lid 3, onder b), VWEU – Schending van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit – Geen
[Art. 18, eerste alinea, en 107, lid 3, b), VWEU]

(zie punten 77, 81, 82, 92)

4. *Steunmaatregelen van de staten – Verbod – Afwijkingen – Steun die als verenigbaar met de interne markt kan worden aangemerkt – Steun om een ernstige verstoring van de economie van een lidstaat op te heffen – Garantie voor een lening waarmee wordt beoogd in het kader van de COVID-19-pandemie een luchtvaartmaatschappij te ondersteunen die belangrijk is voor de Finse economie – Beoordeling van de verenigbaarheid met de interne markt – Criteria – Doel van de steunmaatregel – Evenredigheid van de steunmaatregel*
[Art. 107, lid 3, b), VWEU]

(zie punten 83-92)

5. *Vrij verrichten van diensten – Verdragsbepalingen – Werkingssfeer – Diensten op het gebied van vervoer in de zin van artikel 58, lid 1, VWEU – Luchtvervoerdiensten – Bijzondere rechtsregeling*
(Art. 56, 58, lid 1, en 100, lid 2, VWEU)

(zie punten 99-104)

6. *Beroep tot nietigverklaring – Natuurlijke of rechtspersonen – Handelingen die hen rechtstreeks en individueel raken – Besluit van de Commissie waarbij staatssteun verenigbaar met de interne markt wordt verklaard zonder dat de formele onderzoeksprocedure wordt ingeleid – Beroep ingesteld door belanghebbenden in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU – Omschrijving van het voorwerp van het beroep – Beroep tot vrijwaring van de procedurele rechten van de belanghebbenden – Middelen die kunnen worden aangevoerd – Dergelijk middel dat in casu geen eigen inhoud heeft*
(Art. 108, lid 2, en 263, lid 4, VWEU)

(zie punten 105-109)

7. *Steunmaatregelen van de staten – Besluit van Commissie om geen bezwaar te maken tegen een nationale maatregel – Motiveringsplicht – Omvang – Inaanmerkingneming van de context en van alle rechtsregels ter zake*
[Art. 107, lid 3, b), en 296 VWEU]

(zie punten 112-125)

Samenvatting

De garantie die Finland ten gunste van Finnair heeft verstrekt zodat deze luchtvaartmaatschappij bij een pensioenfonds een lening van 600 miljoen EUR kon

verkrijgen ter dekking van haar behoefte aan werkkapitaal als gevolg van de COVID-19-pandemie, is in overeenstemming met het Unierecht

Gelet op het belang van Finnair voor de Finse economie was de garantie noodzakelijk om de ernstige verstoring van deze economie op te heffen

Op 13 mei 2020 heeft de Republiek Finland bij de Europese Commissie een steunmaatregel in de vorm van een overheidsгарantie ten gunste van de Finse luchtvaartmaatschappij Finnair Plc (hierna: „Finnair”) aangemeld. Daarmee werd beoogd Finnair in staat te stellen een lening van 600 miljoen EUR bij een pensioenfonds te verkrijgen ter dekking van haar behoefte aan werkkapitaal. De garantie, ter dekking van 90 % van die lening, was in de tijd beperkt tot ten hoogste drie jaar en kon worden aangesproken indien Finnair in gebreke bleef ten aanzien van het pensioenfonds.

Onder verwijzing naar haar mededeling betreffende de tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak¹ heeft de Commissie de aan Finnair verstrekte garantie aangemerkt als staatssteun die overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder b), VWEU verenigbaar is met de interne markt.² Volgens deze bepaling kunnen steunmaatregelen die dienen om een ernstige verstoring van de economie van een lidstaat op te heffen, onder bepaalde voorwaarden als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd.

Luchtvaartmaatschappij Ryanair heeft beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie ingesteld. Dat beroep is evenwel verworpen door de Tiende kamer (uitgebreid) van het Gerecht, dat hiermee voor het eerst heeft onderzocht of een individuele steunmaatregel die is genomen om het hoofd te bieden aan de gevolgen van de COVID-19-pandemie rechtmatig is in het licht van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU.³

Beoordeling door het Gerecht

In de eerste plaats onderzoekt het Gerecht de rechtmatigheid van het bestreden besluit in het licht van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU.

Wat ten eerste de grief betreft dat een steunmaatregel ten gunste van één individuele onderneming een ernstige verstoring van de economie van een lidstaat niet kan opheffen in de zin van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, herinnert het Gerecht er om te beginnen aan dat deze bepaling zowel op steunregelingen als op individuele steunmaatregelen van toepassing is. Een individuele steunmaatregel kan dus verenigbaar met de interne markt worden verklaard indien hij noodzakelijk en geschikt is om een ernstige verstoring van de economie van de betrokken lidstaat op te heffen en evenredig is aan dit doel.

¹ Mededeling van de Commissie met als titel „Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak” (PB 2020, C 91 I, blz. 1), zoals gewijzigd op 3 april 2020 (PB 2020, C 112 I, blz. 1) (hierna: „mededeling betreffende de tijdelijke kaderregeling”).

² Besluit C(2020) 3387 final van de Commissie van 18 mei 2020 betreffende steunmaatregel SA.56809 (2020/N) – Finland - COVID-19: overheidsгарantie verstrekt aan Finnair (hierna: „bestreden besluit”).

³ In zijn arrest van 17 februari 2021, Ryanair/Commissie (T-238/20, EU:T:2021:91), heeft het Gerecht een soortgelijk onderzoek verricht naar de rechtmatigheid van een staatssteunregeling die het Koninkrijk Zweden had ingevoerd om het hoofd te bieden aan de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor de Zweedse markt voor luchtvervoer. In zijn arresten van 14 april 2021, Ryanair/Commissie (T-378/20) en Ryanair/Commissie (T-379/20), heeft het Gerecht voorts twee verschillende individuele steunmaatregelen getoetst aan artikel 107, lid 2, onder b), VWEU.

Vervolgens preciseert het Gerecht dat een eventueel faillissement van Finnair ernstige gevolgen zou hebben gehad voor de Finse economie. De overheidsgarantie, waarmee wordt beoogd de activiteiten van Finnair in stand te houden en te vermijden dat haar eventuele faillissement de Finse economie verder verstoort, is derhalve geschikt om bij te dragen aan het opheffen van de ernstige verstoring van de Finse economie door de COVID-19-pandemie.

Voor deze vaststelling baseert het Gerecht zich op het feit dat Finnair:

- i) de belangrijkste luchtvaartmaatschappij in Finland is, met bijna 15 miljoen vervoerde passagiers in 2019, goed voor 67 % van alle passagiersvervoer naar, vanuit of in Finland;
- ii) de belangrijkste vrachtluchtvaartexploitant in Finland is, voldoet aan de behoeften van meerdere ondernemingen die op het Finse grondgebied gevestigd zijn, zowel wat de uitvoer als de invoer van goederen betreft, en beschikt over een uitgebreid Aziatisch netwerk;
- iii) 6 800 personen tewerkstelt en in 2019 voor 1,9 miljard EUR aankopen heeft verricht bij – hoofdzakelijk Finse – leveranciers;
- iv) aanzienlijke onderzoeksinspanningen in Finland levert en qua bijdrage aan het Finse BBP de zestiende belangrijkste onderneming in Finland is.

Wat ten tweede de grief betreft dat de Commissie de gunstige gevolgen van de steun niet heeft afgewogen tegen de negatieve gevolgen, oordeelt het Gerecht dat artikel 107, lid 3, onder b), VWEU – anders dan artikel 107, lid 3, onder c), VWEU – geen dergelijke afweging vereist. Een dergelijke afweging is evenmin vereist op grond van de mededeling betreffende de tijdelijke kaderregeling.

In de tweede plaats onderzoekt het Gerecht de vermeende schending van het non-discriminatiebeginsel. In dit verband merkt het Gerecht om te beginnen op dat individuele steun naar zijn aard leidt tot een verschil in behandeling of zelfs tot discriminatie. Dit is inherent aan het individuele karakter van de maatregel. Indien dergelijke steun in strijd zou zijn met het non-discriminatiebeginsel, zou de verenigbaarheid van elke individuele steunmaatregel met de interne markt systematisch in twijfel kunnen worden getrokken, terwijl het Unierecht de lidstaten juist toestaat dergelijk steun te verlenen mits is voldaan aan de voorwaarden van artikel 107 VWEU.

Gesteld dat het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de aan Finnair verstrekte garantie als discriminatie zou kunnen worden aangemerkt, dient voorts te worden onderzocht of dit verschil gerechtvaardigd wordt door een rechtmatig doel, of het noodzakelijk en geschikt is om dat doel te bereiken en daaraan evenredig is.

Volgens het Gerecht kan met de aan Finnair verstrekte garantie het nagestreefde doel worden bereikt, aangezien het bestaan van een ernstige verstoring van de Finse economie als gevolg van de COVID-19-pandemie en de belangrijke negatieve gevolgen van die pandemie voor de Finse luchtvaartsector rechtens genoegzaam zijn aangetoond. Verder is de steunmaatregel noodzakelijk, aangezien Finnair failliet dreigt te gaan wegens de plotse terugval van haar activiteiten door de pandemie en de onmogelijkheid om haar liquiditeitsbehoefte te dekken via de kredietmarkt. Dat de overheidsgarantie alleen aan Finnair is toegekend, gaat ten slotte niet verder dan wat passend en noodzakelijk is ter verwezenlijking van de door Finland nagestreefde doelstellingen, gelet op het belang van deze luchtvaartmaatschappij voor de Finse economie.

In de derde plaats stelt het Gerecht met betrekking tot de grief inzake schending van de vrijheid van dienstverrichting en van de vrijheid van vestiging vast dat Ryanair niet heeft aangetoond hoe de exclusiviteit van de overheidsgarantie haar ervan kan weerhouden om zich in Finland te vestigen of om diensten te verrichten vanuit en naar dit land. Het Gerecht preciseert dat Ryanair niet heeft gewezen op feitelijke of juridische elementen die ertoe leiden dat de betrokken individuele steunmaatregel beperkende gevolgen heeft die verder gaan dan die welke weliswaar het verbod van artikel 107, lid 1, VWEU in werking doen treden, maar noodzakelijk en evenredig zijn om de ernstige verstoring van de Finse economie door de COVID-19-pandemie op te heffen overeenkomstig de vereisten van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU.

Ten slotte oordeelt het Gerecht dat de middelen betreffende niet-nakoming van de motiveringsplicht ongegrond zijn en dat het middel betreffende schending van de aan artikel 108, lid 2, VWEU ontleende procedurele rechten niet ten gronde hoeft te worden onderzocht.