



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid)

22 juni 2022*

„Staatssteun – Finse markt voor luchtvervoer – Steun die in het kader van de COVID-19-pandemie door Finland aan Finnair is verleend – Herkapitalisatie van een luchtvaartmaatschappij door haar publieke en private eigenaren naar rato van de reeds bestaande eigendomsstructuur – Besluit om geen bezwaar te maken – Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun – Maatregel om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen – Afwijking van bepaalde vereisten van de tijdelijke kaderregeling – Geen afweging van de positieve gevolgen van de steun tegen de negatieve gevolgen ervan voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor de handhaving van onvervalste mededinging – Gelijke behandeling – Vrijheid van vestiging – Vrijheid van dienstverrichting – Motiveringsplicht”

In zaak T-657/22,

Ryanair DAC, gevestigd te Swords (Ierland), vertegenwoordigd door F.-C. Lapr v te, V. Blanc, E. Vahida, S. Rating en I.-G. Metaxas-Maranghidis, advocaten,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Flynn, S. No  en F. Tomat als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

Franse Republiek, vertegenwoordigd door T. St h lin en P. Dodeller als gemachtigden,

en door

Republiek Finland, vertegenwoordigd door H. Leppo en A. Laine als gemachtigden,

interveni ntes,

wijst

HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid),

* Procestaal: Engels.

samengesteld als volgt: A. Kornezov, president, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse (rapporteur) en D. Petrlik, rechters,

griffier: I. Pollalis, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 8 december 2021,

het navolgende

Arrest

- 1 Met haar beroep krachtens artikel 263 VWEU vordert verzoekster, Ryanair DAC, nietigverklaring van besluit C(2020) 3970 final van de Europese Commissie van 9 juni 2020 betreffende steunmaatregel SA.57410 (2020/N) – Finland COVID-19: Herkapitalisatie van Finnair (hierna: „bestreden besluit”).

Voorgeschiedenis van het geding

- 2 Op 3 juni 2020 heeft de Republiek Finland overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU bij de Commissie een steunmaatregel aangemeld in de vorm van een herkapitalisatie (uitgifte van rechten) voor een bedrag dat, afhankelijk van de definitieve voorwaarden van de toekenning van de rechten, kon variëren van 499 tot 512 miljoen EUR (hierna: „betrokken maatregel”). De nieuwe aandelen werden aangeboden aan alle aandeelhouders van de begunstigde, Finnair, Plc (hierna: „begunstigde” of „Finnair”), naar rato van hun bestaande deelneming in het kapitaal van deze vennootschap.
- 3 De betrokken maatregel is gebaseerd op artikel 107, lid 3, onder b), VWEU en is genomen na de verlening van een overheidsgarantie ten gunste van Finnair die de Commissie in haar besluit C(2020) 3387 final van 18 mei 2020 betreffende steunmaatregel SA.56809 (2020/N) – Finland; COVID-19: overheidsgarantie verleend aan Finnair (hierna: „besluit betreffende de overheidsgarantie”), verenigbaar met de interne markt heeft verklaard, gelet op de delen 3.2 en 3.4 van de mededeling van de Commissie van 19 maart 2020, „Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak” (PB 2020, C 91 I, blz. 1), die op 3 april en 8 mei 2020 is gewijzigd (hierna: „tijdelijke kaderregeling”). Deze overheidsgarantie dekte 90 % van een lening van 600 miljoen EUR die Finnair van een pensioenfonds had gekregen.
- 4 Op 9 juni 2020 heeft de Commissie het bestreden besluit vastgesteld, waarbij zij heeft besloten geen bezwaar tegen de betrokken maatregel te maken omdat deze op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU verenigbaar was met de interne markt. De Commissie heeft de verenigbaarheid beoordeeld van elke maatregel die deel uitmaakt van de totale transactie, namelijk de overheidsgarantie en de herkapitalisatie. Zij heeft met name onderzocht of er uit de cumulatieve aanwezigheid van de twee maatregelen effecten voortvloeiden en of die mogelijke cumulatieve effecten verenigbaar waren met de interne markt.

Conclusies van partijen

- 5 Verzoekster vraagt het Gerecht:
 - het bestreden besluit nietig te verklaren;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 6 De Commissie verzoekt het Gerecht:
 - het beroep niet-ontvankelijk of ongegrond te verklaren;
 - verzoekster te verwijzen in de kosten.
- 7 De Franse Republiek en de Republiek Finland verzoeken het Gerecht het beroep te verwerpen.

In rechte

- 8 Ter ondersteuning van haar beroep voert verzoekster vier middelen aan: ten eerste, schending van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, ten tweede, schending van de beginselen van non-discriminatie, vrijheid van dienstverrichting en vrijheid van vestiging, ten derde, schending van haar procedurele rechten en, ten vierde, ontoereikende motivering.

Ontvankelijkheid

- 9 De Commissie, ondersteund door de Franse Republiek, betwist de ontvankelijkheid van de eerste drie middelen. De Commissie stelt dat verzoekster de gegrondheid van het bestreden besluit niet kan betwisten, aangezien zij niet heeft aangetoond dat haar concurrentiepositie op de Finse markt voor luchtvervoer aanzienlijk is aangetast. Verzoekster heeft enkel aangegeven dat zij in de zomer van 2020 diensten heeft verleend op de route Helsinki (Finland)-Wenen (Oostenrijk), maar heeft verklaard hiermee te zijn gestopt. De Commissie betwijfelt dan ook of verzoekster heeft aangetoond dat zij belanghebbende was, aangezien zij geen enkel bewijs heeft geleverd waaruit blijkt dat zij concurreerde met de begunstigde van de steun.
- 10 Verzoekster betwist deze middelen van niet-ontvankelijkheid.
- 11 In herinnering moet worden gebracht dat wanneer de Commissie een besluit om geen bezwaar te maken vaststelt op de grondslag van artikel 4, lid 3, van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 VWEU (PB 2015, L 248, blz. 9), zoals in casu, zij niet alleen verklaart dat de maatregel verenigbaar is met de interne markt, maar ook impliciet weigert om de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU en artikel 6, lid 1, van deze verordening in te leiden (zie naar analogie arrest van 27 oktober 2011, Oostenrijk/Scheucher-Fleisch e.a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Indien de Commissie na het eerste onderzoek tot de bevinding komt dat er twijfel bestaat over de verenigbaarheid van de aangemelde maatregel met de interne markt, is zij op basis van artikel 4, lid 4, van verordening 2015/1589 verplicht een besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 108, lid 2, VWEU en artikel 6, lid 1, van deze verordening vast te stellen. Volgens laatstgenoemde bepaling worden de betrokken lidstaat en de andere belanghebbenden in een dergelijk besluit uitgenodigd om hun opmerkingen mede

te delen binnen een vastgestelde termijn die normalerwijs niet langer dan een maand mag zijn (zie naar analogie arrest van 24 mei 2011, Commissie/Kronoply en Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punt 46).

- 12 In casu heeft de Commissie na een eerste onderzoek besloten geen bezwaar te maken tegen de betrokken maatregel, omdat deze op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU verenigbaar was met de interne markt. Aangezien de formele onderzoeksprocedure niet is ingeleid, hebben de belanghebbenden, die in deze fase hun opmerkingen hadden kunnen maken, deze mogelijkheid niet gehad. Om daaraan tegemoet te komen, hebben zij het recht om bij de Unierechter op te komen tegen het besluit van de Commissie om de formele onderzoeksprocedure niet in te leiden. Derhalve is een door een belanghebbende in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU ingesteld beroep tot nietigverklaring van het bestreden besluit ontvankelijk wanneer degene die dat beroep instelt, daarmee de procedurele rechten veilig wil stellen die hij aan deze laatste bepaling ontleent (zie in die zin arrest van 18 november 2010, NDSHT/Commissie, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 13 Gelet op artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589 behoort een onderneming die concurreert met de begunstigde van een steunmaatregel, onbetwistbaar tot de „belanghebbenden” in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU (arrest van 3 september 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland e.a./Commissie, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punt 50; zie ook in die zin arrest van 18 november 2010, NDSHT/Commissie, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punt 59).
- 14 Anders dan de Commissie en de Franse Republiek stellen, heeft verzoekster rechtens genoegzaam aangetoond dat zij een concurrent van Finnair is. Zij heeft namelijk uitgelegd al meer dan 17 jaar luchtvervoersdiensten voor passagiers van en naar Finland te verrichten. Ook staat vast dat verzoekster vóór het uitbreken van de COVID-19-pandemie een aandeel in de markt van die diensten had, ook al was dat aandeel gering. Verzoekster heeft ook aangegeven dat zij in 2019 meer dan 100 000 passagiers van en naar Finland had vervoerd en dat haar oorspronkelijk vluchtschema, vóór het begin van de COVID-19-pandemie, voor het zomerseizoen van 2020 zes routes vanaf drie Finse luchthavens omvatte. Verzoekster heeft ook onweersproken verklaard dat haar activiteiten in Finland meer door de pandemie waren getroffen dan die van de begunstigde.
- 15 Anders dan de Commissie betoogt, wordt aan deze slotsom niet afgedaan door het feit dat verzoekster haar dienstverlening in Finland heeft beëindigd vanwege de COVID-19-pandemie. Gezien de in punt 14 hierboven uiteengezette feiten en de omstandigheden die tot de beëindiging van deze dienstverlening hebben geleid, moet namelijk worden opgemerkt dat deze beëindiging waarschijnlijk tijdelijk was en dat de concurrentieverhouding tussen verzoekster en de begunstigde niet was beëindigd toen het verzoekschrift werd ingediend (zie in die zin arrest van 2 september 2021, NeXovation/Commissie, C-665/19 P, EU:C:2021:667, punt 63). Bovendien heeft verzoekster ter terechtzitting verklaard opnieuw vluchten van en naar Finland te verzorgen.
- 16 Hieruit volgt dat verzoekster, een concurrent van de begunstigde, heeft aangetoond een belanghebbende te zijn in de zin van artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589, die er belang bij heeft om haar aan artikel 108, lid 2, VWEU ontleende procedurele rechten veilig te stellen.
- 17 In casu blijkt uit de punten 33 tot en met 39 van het verzoekschrift dat verzoekster met haar beroep enkel beoogt dat de procedurele rechten waarover zij krachtens artikel 108, lid 2, VWEU beschikt, worden geëerbiedigd, ook al is het derde middel het enige dat expliciet gericht is op de veiligstelling van die rechten. Bijgevolg moet het beroep ontvankelijk worden geacht, voor zover

verzoekster schending van haar procedurele rechten aanvoert. Het is dus van belang te bepalen welke middelen van het beroep ontvankelijk kunnen zijn doordat daarmee de vaststelling van die schending wordt beoogd.

- 18 Het derde middel, dat de eerbiediging van verzoeksters procedurele rechten beoogt, is ontvankelijk. Voorts zij eraan herinnerd dat verzoekster, om aan te tonen dat er sprake is van schending van haar procedurele rechten, argumenten mag aanvoeren waaruit blijkt dat de vaststelling van de Commissie dat die maatregel verenigbaar was met de interne markt, onjuist was, waaruit des te meer kan blijken dat de Commissie bij de beoordeling van de verenigbaarheid van die maatregel met de interne markt twijfels had moeten koesteren. Bijgevolg mag het Gerecht in casu de door verzoekster aangevoerde inhoudelijke argumenten onderzoeken teneinde na te gaan of deze steun kunnen bieden aan haar uitdrukkelijk aangevoerde middel betreffende het bestaan van twijfels die de inleiding van de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU rechtvaardigden (zie in die zin arresten van 13 juni 2013, Ryanair/Commissie, C-287/12 P, niet gepubliceerd, EU:C:2013:395, punten 57-60, en 6 mei 2019, Scor/Commissie, T-135/17, niet gepubliceerd, EU:T:2019:287, punt 77).
- 19 Aangaande het vierde middel, inzake niet-nakoming van de verplichting om het bestreden besluit te motiveren, moet worden beklemtoond dat niet-nakoming van de motiveringsplicht schending van een wezenlijk vormvoorschrift oplevert en een middel van openbare orde is, dat de Unierechter ambtshalve aan de orde kan stellen en dat geen verband houdt met de inhoudelijke rechtmatigheid van het bestreden besluit (zie in die zin arrest van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punten 67-72).

Ten gronde

- 20 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat de rechtmatigheid van een op artikel 4, lid 3, van verordening 2015/1589 gebaseerd besluit, zoals het bestreden besluit, om geen bezwaar te maken, afhangt van het antwoord op de vraag of de beoordeling van de gegevens en de elementen waarover de Commissie tijdens de inleidende onderzoeksfase van de aangemelde maatregel beschikte, objectief gezien twijfel had moeten doen rijzen over de verenigbaarheid van deze maatregel met de interne markt, aangezien bij twijfel in die zin een formele onderzoeksprocedure moet worden ingeleid, waaraan de in artikel 1, onder h), van die verordening bedoelde belanghebbenden kunnen deelnemen (zie naar analogie arresten van 3 september 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland e.a./Commissie, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punt 80, en 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 38).
- 21 De rechtmatigheid van een aan het einde van het eerste onderzoek genomen besluit om geen bezwaar te maken moet door de Unierechter niet alleen worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie beschikte op het ogenblik waarop zij het besluit nam, maar ook aan de hand van de gegevens waarover zij had kunnen beschikken (arresten van 29 april 2021, Achemos Grupė en Achema/Commissie, C-847/19 P, niet gepubliceerd, EU:C:2021:343, punt 41, en 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 42).
- 22 Het bewijs voor het bestaan van twijfel over de verenigbaarheid van de betrokken steun met de interne markt, dat moet worden gezocht in zowel de omstandigheden waarin het besluit om geen bezwaar te maken is vastgesteld als de inhoud van dit besluit, moet worden geleverd door degene die nietigverklaring van dat besluit vordert (arresten van 3 september 2020, Vereniging tot Behoud

van Natuurmonumenten in Nederland e.a./Commissie, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punt 82, en 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 40).

- 23 In casu staat het aan het Gerecht om bij de toetsing van de rechtmatigheid van het bestreden besluit de argumenten te onderzoeken die verzoekster heeft aangevoerd om aan te tonen dat de Commissie na een eerste onderzoek twijfels had moeten koesteren over de verenigbaarheid van de betrokken maatregel met de interne markt in de zin van artikel 4, leden 3 en 4, van verordening 2015/1589.

Derde middel: schending van de procedurele rechten van verzoekster

- 24 Het derde middel, in het kader waarvan verzoekster ook naar haar eerste en tweede middel verwijst, bestaat uit zes onderdelen, die zijn ontleend aan verschillende aanwijzingen dat de Commissie twijfels had moeten koesteren in de zin van artikel 4 van verordening 2015/1589.

– Aanwijzing voor schending van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU doordat de betrokken maatregel een ernstige verstoring in de economie van Finland niet opheft

- 25 In wezen verwijt verzoekster de Commissie dat zij niet heeft aangetoond dat de betrokken maatregel bedoeld was om een ernstige verstoring in de Finse economie op te heffen.
- 26 De Commissie, ondersteund door de Franse Republiek en de Republiek Finland, betwist dit betoog.
- 27 In herinnering moet worden gebracht dat artikel 107, lid 3, onder b), VWEU bepaalt dat steunmaatregelen om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd.
- 28 Artikel 107, lid 3, onder b), VWEU vormt een uitzondering op het in artikel 107, lid 1, VWEU neergelegde algemene beginsel dat staatssteun onverenigbaar is met de interne markt. Het moet dus strikt worden uitgelegd (zie arrest van 9 april 2014, Griekenland/Commissie, T-150/12, niet gepubliceerd, EU:T:2014:191, punt 146 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In artikel 107, lid 1, VWEU is vastgelegd dat steunmaatregelen van de staten of „in welke vorm ook” met staatsmiddelen bekostigd onverenigbaar zijn met de interne markt. Bijgevolg is artikel 107, lid 3, onder b), VWEU op individuele steun van toepassing [arrest van 14 april 2021, Ryanair/Commissie (Finnair I; COVID-19), T-388/20, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2021:196, punt 32].
- 29 Volgens de rechtspraak kan de Commissie steun slechts verenigbaar met artikel 107, lid 3, VWEU verklaren wanneer vaststaat dat die steun bijdraagt tot de verwezenlijking van een van de genoemde doelstellingen, die de begunstigde onderneming onder normale marktvoorwaarden met eigen middelen niet kan bereiken. Met andere woorden, een steunmaatregel kan niet verenigbaar met de interne markt worden verklaard wanneer deze tot een verbetering van de financiële positie van de begunstigde onderneming leidt zonder noodzakelijk te zijn om de in artikel 107, lid 3, VWEU vastgestelde doelstellingen te bereiken, namelijk om de ernstige verstoring in de Finse economie op te heffen [zie in die zin arrest van 14 januari 2009,

Kronoply/Commissie, T-162/06, EU:T:2009:2, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak; zie ook in die zin arrest van 14 april 2021, Ryanair/Commissie (Finnair I; COVID-19), T-388/20, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2021:196, punt 33].

- 30 In de eerste plaats zij opgemerkt dat, anders dan verzoekster betoogt, in artikel 107, lid 3, onder b), VWEU niet is vastgelegd dat de betrokken steun op zichzelf de ernstige verstoring in de economie van de betrokken lidstaat moet kunnen opheffen. Wanneer de Commissie vaststelt dat de economie van een lidstaat ernstig is verstoord, kan het die lidstaat, indien aan de andere voorwaarden van dat artikel is voldaan, immers worden toegestaan staatssteun toe te kennen in de vorm van steunregelingen of individuele steun die bijdragen tot de opheffing van deze ernstige verstoring. Het kan dus gaan om verschillende steunmaatregelen die elk afzonderlijk daartoe bijdragen. Derhalve kan niet worden verlangd dat met een steunmaatregel op zichzelf een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat wordt opgeheven om deze maatregel op goede gronden op artikel 107, lid 3, onder b), VWEU te kunnen baseren [arrest van 14 april 2021, Ryanair/Commissie (Finnair I; COVID-19), T-388/20, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2021:196, punt 41].
- 31 In die omstandigheden kan verzoekster de Commissie niet verwijten te hebben verklaard dat de betrokken maatregel aan de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU voldeed, op de enkele grond dat deze maatregel niet op zichzelf de ernstige verstoring in de Finse economie als gevolg van de uitbraak van COVID-19 kon opheffen.
- 32 In de tweede plaats dient, aangezien verzoekster stelt dat de betrokken maatregel de ernstige verstoring in de Finse economie niet opheft maar juist verergert omdat deze maatregel alleen Finnair ten goede komt, te worden nagegaan of de Commissie terecht heeft verklaard dat die maatregel heeft bijgedragen tot de verwezenlijking van de in artikel 107, lid 3, onder b), VWEU genoemde doelstelling, overeenkomstig de in punt 29 hierboven vermelde rechtspraak.
- 33 In casu betwist verzoekster noch dat de COVID-19-pandemie een ernstige verstoring in de Finse economie heeft veroorzaakt, noch dat de luchtvervoerssector als geheel bijzonder is getroffen door de crisis die door die pandemie is veroorzaakt.
- 34 Verzoekster betwist evenmin de slotsom dat de overheidsgarantie en de betrokken maatregel zo nauw met elkaar verbonden zijn dat zij als één enkele maatregel moeten worden beschouwd.
- 35 Het voorwerp van deze twee maatregelen is, kort gezegd, Finnair voldoende liquide middelen te garanderen om haar levensvatbaarheid en haar luchtvervoersdiensten in stand te houden in een periode waarin de gehele Finse economie door de COVID-19-pandemie ernstig wordt verstoord, en te voorkomen dat de economie van de betrokken lidstaat door een eventueel faillissement van Finnair nog verder verstoord raakt (punt 41 van het bestreden besluit).
- 36 Dienaangaande heeft de Commissie in het bestreden besluit geoordeeld dat het faillissement of het in gebreke blijven van Finnair de Finse economie ernstig dreigde te verstoren vanwege de belangrijke rol die deze vennootschap vervult voor de nationale en internationale bereikbaarheid van het land, en haar economisch en sociaal belang voor veel leveranciers en werknemers in Finland. Daarom is de Commissie tot de slotsom gekomen dat de maatregelen, waarvan Finnair de begunstigde was, bijdroegen tot de verwezenlijking van een van de in artikel 107, lid 3, VWEU genoemde doelstellingen, namelijk een ernstige verstoring in de economie van dat land opheffen (punten 84-86 van het bestreden besluit).

- 37 In dit verband moet, om te beginnen, worden vastgesteld dat Finnair ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit een belangrijk binnenlands en internationaal netwerk exploiteerde waarmee werd gewaarborgd dat Finland bereikbaar bleef. Finnair was namelijk de grootste luchtvaartmaatschappij in Finland, met bijna 15 miljoen vervoerde passagiers in 2019, wat neerkomt op 67 % van het totale passagiersvervoer naar, vanuit en binnen Finland in dat jaar. Finnair bood luchtvervoersdiensten aan naar het merendeel van de Finse regionale luchthavens en beschikte bovendien over een zeer groot internationaal netwerk van meer dan honderd verbindingen tussen Finland en de belangrijkste zakencentra in Europa en andere regio's in de wereld [zie in die zin arrest van 14 april 2021, Ryanair/Commissie (Finnair I; COVID-19), T-388/20, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2021:196, punten 45 en 57].
- 38 Finnair was tevens de belangrijkste vrachtluchtvaartexploitant in Finland en beschikte over een uitgebreid Aziatisch netwerk. Dit netwerk was van wezenlijk belang voor de handel tussen Finse en Aziatische bedrijven en des te belangrijker gelet op de door de COVID-19-pandemie veroorzaakte crisis. Finnair exploiteerde namelijk dagelijks vrachtverbindingen met Zuid-Korea, China en Japan om te voldoen aan de Finse vraag naar producten, in het bijzonder farmaceutische producten en medische apparatuur, die noodzakelijk waren om het virus het hoofd te bieden [arrest van 14 april 2021, Ryanair/Commissie (Finnair I; COVID-19), T-388/20, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2021:196, punt 47].
- 39 Voorts zij, zoals de Commissie in het bestreden besluit erop heeft gewezen, opgemerkt dat Finnair in Finland van groot economisch en sociaal belang was. Finnair was namelijk in 2017 de 16e belangrijkste onderneming in Finland vanwege haar aandeel in het bruto binnenlands product (bbp) van dat land, met een toegevoegde waarde van 600 miljoen EUR, en had in 2019 circa 6 800 werknemers in dienst.
- 40 Verzoekster betoogt dat deze cijfers, vergeleken met het bbp van Finland (ongeveer 241 miljard EUR in 2019) en met het totale aantal werknemers in Finland (2,5 miljoen personen), niet volstaan om de betrokken maatregel te rechtvaardigen. Ook al maakt de toegevoegde waarde van Finnair slechts een deel van het Finse bbp uit en vertegenwoordigen de werknemers van Finnair slechts een fractie van het aantal werknemers in Finland, dit laat het belang van Finnair voor deze economie onverlet. Finnair alleen was namelijk goed voor 67 % van al het passagiersvervoer naar, vanuit en binnen Finland, en was de enige luchtvaartmaatschappij die het hele jaar rond en met regelmatige tussenpozen de meeste Finse regionale luchthavens bediende. Van deze door Finnair verzorgde binnenlandse vluchten bedroeg het aandeel zakenreizen 50 %. Finnair was dus een belangrijke speler op het gebied van luchtvervoer van passagiers in een land waar, vanwege het klimaat en de geografische ligging, andere vormen van vervoer niet altijd een passend alternatief bieden voor het luchtvervoer. Bovendien werkte Finnair tijdens de pandemie samen met het Huoltovarmuuskeskus (nationaal agentschap voor spoedleveranties, Finland) en zette zij haar internationale netwerk in om te voldoen aan de Finse vraag naar apparatuur die nodig was om het hoofd te bieden aan de COVID-19-pandemie. De bevoorradingszekerheid voor de betrokken farmaceutische producten en medische apparatuur is van strategisch belang om zowel de gezondheid van de Finse bevolking te beschermen als de lockdownmaatregelen te beperken en de Finse economie snel weer aan te zwengelen. Veel Finse ondernemingen rekenden op vrachtdiensten van Finnair en sommige vertrouwden ook op aankopen van Finnair. De inkopen van Finnair bij haar leveranciers bedroegen in 2019 namelijk 1,9 miljard EUR, waarvan 40 % afkomstig was van Finse ondernemingen [zie in die zin arrest van 14 april 2021, Ryanair/Commissie (Finnair I; COVID-19), T-388/20, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2021:196, punten 44-53].

- 41 Gelet op deze elementen heeft de Commissie, anders dan verzoekster stelt, terecht geoordeeld dat, vanwege de belangrijke rol van Finnair in de nationale en internationale bereikbaarheid van Finland en haar economisch en sociaal belang voor veel Finse leveranciers en werknemers, de betrokken maatregel heeft bijgedragen tot de verwezenlijking van een in artikel 107, lid 3, onder b), VWEU genoemde doelstelling, namelijk de ernstige verstoring in de economie van Finland opheffen, en in geen geval de verstoring in de economie van dat land heeft verergerd.
- 42 De overige door verzoekster dienaangaande aangevoerde argumenten doen aan deze slotsom niet af.
- 43 Wat betreft, ten eerste, de eerdere op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU vastgestelde besluiten van de Commissie, stelt verzoekster dat het in de besluiten die ondernemingen betroffen, ging om banken en een beheerder van het spoorwagennet van een lidstaat. Volgens verzoekster kan een bank systeemrelevant zijn voor een economie en kan een spoorwagennetwerk een belangrijke rol spelen voor de economie en de bevolking van een land, maar voor Finnair geldt dit niet.
- 44 In herinnering moet worden gebracht dat de rechtmatigheid van het bestreden besluit enkel aan artikel 107, lid 3, onder b), VWEU en niet aan een vermeende eerdere beschikkingspraktijk van de Commissie moet worden getoetst (zie in die zin arrest van 27 februari 2013, Nitrogénművek Vegyipari/Commissie, T-387/11, niet gepubliceerd, EU:T:2013:98, punt 126 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het enkele feit dat Finnair noch een bank, noch een spoorwagennetbeheerder is, betekent hoe dan ook niet dat zij niet belangrijk is voor de Finse economie. Dit feit alleen volstaat evenmin om vast te stellen dat de betrokken maatregel niet heeft bijgedragen tot de verwezenlijking van een doelstelling als bedoeld in artikel 107, lid 3, onder b), VWEU en dat de Commissie twijfels had moeten koesteren bij de beoordeling van de verenigbaarheid van deze maatregel met de interne markt.
- 45 Wat betreft, ten tweede, de vermeende financiële moeilijkheden van Finnair vóór de COVID-19-pandemie, moet, om te beginnen, worden geconstateerd dat verzoekster niet betwist dat deze luchtvaartmaatschappij vóór de COVID-19-pandemie geen onderneming in moeilijkheden was in de zin van artikel 2, punt 18, van verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 VWEU met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PB 2014, L 187, blz. 1).
- 46 Voorts blijkt uit het als bijlage bij het verzoekschrift overgelegde document, met de titel „Financiële informatie 2019, Finnair”, dat verzoekster ter ondersteuning van haar betoog heeft aangevoerd, niet dat Finnair vóór het begin van de COVID-19-crisis moeilijkheden ondervond die twijfels hadden kunnen doen rijzen over de verenigbaarheid van de betrokken maatregel met de interne markt. Integendeel, zelfs als de winst van Finnair in 2019 met 25 % zou zijn gedaald in vergelijking met 2018, blijkt uit dit document dat Finnair, ondanks deze daling, vóór de COVID-19-pandemie een winstgevend bedrijf bleef.
- 47 Wat betreft, ten derde, het belang van Finnair voor de bereikbaarheid van Finland, betoogt verzoekster dat het bestreden besluit dit belang overdrijft, aangezien het bij twee derde van de door deze luchtvaartmaatschappij verkochte vliegtickets om transfers zou gaan. In dit verband volstaat het eraan te herinneren dat het aantal passagiers buiten de transfers dat door Finnair wordt vervoerd, niet de enige factor is die de Commissie in aanmerking heeft genomen bij haar slotsom dat de betrokken maatregel heeft bijgedragen tot de verwezenlijking van een van de doelstellingen bedoeld in artikel 107, lid 3, onder b), VWEU. Zoals namelijk blijkt uit de

punten 84 tot en met 86 van het bestreden besluit, heeft de Commissie niet alleen rekening gehouden met het personenvervoer, maar ook met het goederenvervoer, de werkgelegenheid, de aankopen bij Finse leveranciers en het aandeel in het bbp. Ook al zou twee derde van de door Finnair verkochte vliegtickets transfers betreffen, feit blijft dat Finnair vóór de COVID-19-pandemie een belangrijke rol speelde in de bereikbaarheid van het land (zie punten 37-40 hierboven). In die omstandigheden kan verzoeksters argument niet aantonen dat de betrokken maatregel niet heeft bijgedragen tot de opheffing van de ernstige verstoring in de Finse economie en dat de Commissie twijfels had moeten koesteren bij de beoordeling van de verenigbaarheid van deze maatregel met de interne markt.

- 48 Wat betreft, ten vierde, het argument dat de Commissie niet heeft aangetoond dat het faillissement van Finnair noodzakelijkerwijs de Finse economie en bereikbaarheid in gevaar zou brengen, verwijt verzoekster de Commissie meer in het bijzonder niet te hebben aangetoond dat, om te beginnen, Finnair zonder de betrokken maatregel noodzakelijkerwijs failliet zou zijn gegaan en dat al haar activiteiten dan zouden zijn geëindigd en, voorts, geen enkele andere luchtvaartmaatschappij in staat zou zijn geweest om de vluchten die voorheen door Finnair werden verzorgd, over te nemen en te exploiteren. Verzoekster is van mening dat de faillissementen van de luchtvaartmaatschappijen Malev en Spanair in dit opzicht aantonen dat het faillissement van een nationale onderneming de bereikbaarheid van een land kan vergroten en zijn belangrijkste luchthaven kan doen floreren.
- 49 In dit verband was de Commissie in het bestreden besluit weliswaar van mening dat het faillissement of het in gebreke blijven van Finnair een ernstige verstoring in de Finse economie kon veroorzaken, maar voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de betrokken maatregel was zij niet verplicht zich ervan te vergewissen dat Finnair zonder overheidsingrijpen noodzakelijkerwijs al haar activiteiten zou hebben gestaakt. Het was voldoende dat zij vaststelde dat de betrokken maatregel noodzakelijk was gezien de ernstige moeilijkheden die Finnair ondervond bij de voortzetting van haar activiteiten vanwege de risico's waaraan haar solvabiliteit was blootgesteld.
- 50 Dienaangaande zij opgemerkt dat de vraag naar zowel binnenlandse als internationale vluchten ernstig leed onder de verspreiding van het COVID-19-virus en de daaruit voortvloeiende vliegbeperkingen. Het staat vast dat de ineenstorting van de vraag een onmiddellijk en dramatisch negatief effect had op de liquiditeit van Finnair. Finnair heeft in het voorjaar van 2020 een groot deel van haar vluchten geannuleerd en heeft vervolgens de passagiers schadeloos moeten stellen (punt 81 van het bestreden besluit). Zij heeft toen geprobeerd om financiering op de kredietmarkten te krijgen, maar door de onzekere situatie en vooruitzichten was zij niet in staat om al haar liquiditeitsbehoeften te dekken. Ten tijde van de vaststelling van het besluit inzake overheidsgarantie is zij erin geslaagd een kredietfaciliteit te verkrijgen en heeft zij onderhandeld over een sale-and-leasebackfaciliteit van haar onbezwaarde vliegtuigen om aanvullende middelen te verkrijgen. Finnair heeft ook significante transversale maatregelen ter besparing van kosten geïmplementeerd om liquide middelen te behouden.
- 51 Ondanks deze maatregelen heeft de Commissie op basis van de financiële prognoses van Finnair voor 2020 tot 2022 in het bestreden besluit geconstateerd dat het eigen vermogen van de onderneming aanzienlijk zou afnemen in vergelijking met de situatie vóór de COVID-19-pandemie. Gelet op deze prognoses was de Commissie van mening dat, ondanks de door de staat gegarandeerde lening die Finnair had verkregen, het uitblijven van een kapitaalverhoging en de onmogelijkheid om op de markten leningen te krijgen in een mate die voldoende was om al haar liquiditeitsbehoeften te dekken, Finnair hadden kunnen blootstellen

aan een acuut gebrek aan liquiditeiten en bijgevolg aan het risico niet aan haar betalingsverplichtingen te kunnen voldoen en een insolventieprocedure te moeten ondergaan (punten 4, 80 en 81 van het bestreden besluit).

- 52 Bovendien kan, anders dan verzoekster betoogt, hieraan niet worden afgedaan door het feit dat een andere luchtvaartmaatschappij wellicht „andere marktoplossingen” heeft gevonden door middel van een sale-and-leasebacktransactie of de inkrimping van haar personeelsbestand.
- 53 Vastgesteld moet namelijk worden dat Finnair andere financieringsoplossingen heeft gezocht, vergelijkbaar met die welke verzoekster in haar schrifturen heeft genoemd, alvorens de Republiek Finland schriftelijk te verzoeken om herkapitalisatie, maar er niet in is geslaagd op de markten een financiering voor al haar liquiditeitsbehoeften te verkrijgen. Verder heeft de Commissie opgemerkt dat de betrokken herkapitalisatie twee belangrijke gevolgen had voor Finnair. Om te beginnen heeft zij het mogelijk gemaakt het eigen vermogen van Finnair te vergroten en aldus haar schuldenpositie en haar vooruitzichten om tegen aanvaardbare voorwaarden opnieuw toegang te krijgen tot de financiële markten te verbeteren. Voorts heeft zij het mogelijk gemaakt Finnair te voorzien van liquide middelen. Daarom waren de Finse autoriteiten en de Commissie van mening dat de door de herkapitalisatie verkregen liquide middelen niet op andere manieren hadden kunnen worden verkregen (punt 42 van het bestreden besluit). Omgekeerd kan uit niets in het dossier, en met name uit niets dat door verzoekster is overgelegd, worden geconcludeerd dat „andere financieringsoplossingen” het mogelijk zouden hebben gemaakt het met de betrokken maatregel nagestreefde doel te verwezenlijken met de zekerheid dat het gewenste tweeledige resultaat zou worden bereikt.
- 54 Gelet op het voorgaande moet dan ook worden geoordeeld dat de Commissie heeft aangetoond dat de betrokken maatregel noodzakelijk was gelet op de ernstige moeilijkheden die Finnair ondervond bij de voortzetting van haar activiteiten als gevolg van de risico's waaraan haar solvabiliteit was blootgesteld.
- 55 Zelfs indien uit de voorbeelden van Malev en Spanair, waarop verzoekster zich beroept, zou blijken dat het faillissement van een luchtvaartmaatschappij niet noodzakelijkerwijs een verlies van de bereikbaarheid voor de betrokken lidstaat met zich meebrengt, volstaat het hoe dan ook eraan te herinneren dat het belang van Finnair voor de bereikbaarheid van het land niet de enige factor was waarmee rekening werd gehouden bij de beoordeling van haar belang voor de Finse economie (zie punt 47 hierboven). Bovendien verstrekt verzoekster geen informatie die het Gerecht duidelijkheid kan verschaffen over de gevolgen van deze twee faillissementen voor de werkgelegenheid, de leveranciers en uiteindelijk de in de economie van de twee betrokken lidstaten gecreëerde toegevoegde waarde. In die omstandigheden kan de door verzoekster gemaakte analogie tussen die faillissementen en de onderhavige zaak geen weerslag hebben op de vaststelling dat de betrokken maatregel een ernstige verstoring in de Finse economie heeft opgeheven.
- 56 Evenzo spitst verzoeksters betoog dat zij een grote vloot vliegtuigen heeft die snel hadden kunnen worden verplaatst om Finnair te vervangen in het geval van stopzetting van de activiteiten, zich toe op de bereikbaarheid van Finland en gaat het voorbij aan de andere in aanmerking genomen factoren, zoals de lokale werkgelegenheid, de lokale leveranciers en de hierdoor in de Finse economie gecreëerde toegevoegde waarde.

- 57 Uit al het voorgaande volgt dat de betrokken maatregel weliswaar leidt tot een verbetering van de financiële situatie van Finnair, maar niettemin noodzakelijk is om een van de doelstellingen van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU te verwezenlijken, namelijk de ernstige verstoring in de Finse economie op heffen, overeenkomstig de in punt 29 hierboven aangehaalde rechtspraak. Bijgevolg luidt de slotsom dat verzoekster in het kader van het eerste onderdeel van het derde middel geen enkele aanwijzing ten bewijze van het bestaan van twijfel in de zin van artikel 4, leden 3 en 4, van verordening 2015/1589 heeft gegeven.
- 58 Dit onderdeel moet dus worden afgewezen.
- *Aanwijzing voor schending van deel 3.11 van de tijdelijke kaderregeling*
- 59 In wezen stelt verzoekster dat de Commissie twijfels had moeten hebben, aangezien de betrokken maatregel afwijkt van bepaalde vereisten in deel 3.11 van de tijdelijke kaderregeling.
- 60 De Commissie, ondersteund door de Republiek Finland, bestrijdt dit betoog.
- 61 Het is vaste rechtspraak dat de Commissie bij de beoordeling van de verenigbaarheid met de interne markt van steunmaatregelen uit hoofde van artikel 107, lid 3, VWEU, over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, waarvan de uitoefening een complexe afweging van economische en sociale gegevens impliceert (zie in die zin arrest van 19 juli 2016, Kotnik e.a., C-526/14, EU:C:2016:570, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Bij de uitoefening van deze beoordelingsbevoegdheid kan de Commissie richtsnoeren aannemen teneinde de criteria vast te stellen op basis waarvan zij van plan is om de verenigbaarheid van door de lidstaten voorgenomen steunmaatregelen met de interne markt te beoordelen. Door dergelijke gedragsregels vast te stellen en via de bekendmaking ervan aan te geven dat deze voortaan op de betrokken gevallen zullen worden toegepast, stelt de Commissie grenzen aan de uitoefening van deze beoordelingsbevoegdheid en kan zij in beginsel niet van deze regels afwijken zonder dat hieraan in voorkomend geval een sanctie wordt verbonden wegens schending van algemene rechtsbeginselen zoals het gelijkheids- of het vertrouwensbeginsel (zie in die zin arresten van 8 maart 2016, Griekenland/Commissie, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 19 juli 2016, Kotnik e.a., C-526/14, EU:C:2016:570, punten 39 en 40).
- 62 De Commissie mag op het gebied van staatssteun dan wel gehouden zijn aan de door haar vastgestelde kaderregelingen, de vaststelling van dergelijke regels bevrijdt de Commissie evenwel niet van haar verplichting om de uitzonderlijke specifieke omstandigheden te onderzoeken op basis waarvan een lidstaat in een concreet geval verzoekt om rechtstreekse toepassing van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU (zie in die zin arresten van 8 maart 2016, Griekenland/Commissie, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punten 70-72, en 19 juli 2016, Kotnik e.a., C-526/14, EU:C:2016:570, punt 41).
- 63 In casu hebben de Finse autoriteiten de betrokken maatregel uit hoofde van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU aangemeld. In het bestreden besluit heeft de Commissie de betrokken maatregel onderzocht in het licht van deel 3.11 van de tijdelijke kaderregeling. Zij zag echter af van de toepassing van bepaalde vereisten van deze kaderregeling, teneinde rekening te houden met de specifieke kenmerken van deze maatregel, namelijk de deelneming van particuliere investeerders en het feit dat de staat als historische aandeelhouder zijn deelneming in het kapitaal van de begunstigde in vergelijking met die van vóór de pandemie niet verhoogde. De

Commissie heeft aangegeven dezelfde aanpak in de toekomst te zullen toepassen op vergelijkbare situaties met dezelfde kenmerken en de procedure te initiëren om de tijdelijke kaderregeling aan te passen, teneinde deze aanpak daarin te integreren.

- 64 Het meningsverschil tussen partijen heeft dus betrekking op de vereisten in deel 3.11 van de tijdelijke kaderregeling die de Commissie niet heeft toegepast. Dit betreft, ten eerste, het vereiste dat individuele herkapitalisatiemaatregelen die in het kader van COVID-19 worden vastgesteld, een verhogingsmechanisme met oplopende vergoeding omvatten, zodat de begunstigde wordt gestimuleerd om de kapitaalinjecties van de staat terug te kopen, ten tweede, het verbod voor de begunstigten om een belang van meer dan 10 % te verwerven in concurrenten zolang niet ten minste 75 % van de herkapitalisatiemaatregelen is afgelost, en ten derde, het verbod voor de begunstigten om dividenden uit te keren zolang deze herkapitalisatiemaatregelen niet volledig zijn afgelost. Verzoekster stelt dat de Commissie daarmee kunstmatig een uitzondering heeft gemaakt op de tijdelijke kaderregeling en de beginselen van gelijke behandeling, rechtszekerheid en de bescherming van het gewettigd vertrouwen heeft geschonden. De Commissie en de Republiek Finland stellen daarentegen dat er specifieke omstandigheden waren die, in overeenstemming met de in punt 62 hierboven aangehaalde rechtspraak, noopten tot rechtstreekse toepassing van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU op de feiten van de zaak en dus tot niet-toepassing van de bovengenoemde vereisten.
- 65 Dienaangaande moet vooraf worden opgemerkt dat de betrokken maatregel deel uitmaakte van een regelgevingskader dat werd gekenmerkt door uitzonderlijke omstandigheden als gevolg van de COVID-19-pandemie en bovendien door zeer eigen specifieke kenmerken.
- 66 Wat betreft het regelgevingskader waarvan de betrokken maatregel deel uitmaakte, moet worden opgemerkt dat de COVID-19-pandemie heeft geleid tot uitzonderlijke omstandigheden. De verschillende inperkingsmaatregelen die door de lidstaten zijn genomen, zoals sociale afstandsmaatregelen, reisbeperkingen, quarantaines en isolatiemaatregelen, hebben geleid tot een ineensinking van de vraag naar luchtvervoer en hebben bedrijven die actief zijn in deze sector rechtstreeks en ernstig getroffen.
- 67 De economische gevolgen van deze uitzonderlijke omstandigheden vereisten onmiddellijke actie op het niveau van zowel de lidstaten als de Unie. Daartoe heeft de Commissie op 19 maart 2020, dat wil zeggen enkele dagen nadat de eerste inperkingsmaatregelen door de lidstaten waren genomen, de tijdelijke kaderregeling vastgesteld, zodat zij konden handelen met de urgentie die de situatie vereiste. Met dit in gedachten heeft de Commissie in de tijdelijke kaderregeling aangegeven aan welke voorwaarden tijdelijke staatssteunmaatregelen dienden te voldoen om als verenigbaar met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU te worden beschouwd, en zeer snel na de aanmelding ervan door de betrokken lidstaat te worden toegestaan. Deze kaderregeling kon, gezien de uiterst dringende omstandigheden die heersten toen zij werd aangenomen, niet alle maatregelen omvatten die de lidstaten konden nemen ten gunste van marktdeelnemers die getroffen waren door de crisis als gevolg van de COVID-19-pandemie. Om rekening te houden met de evolutie van de situatie en de verschillende soorten maatregelen die de lidstaten voornemens waren te nemen om de nadelige gevolgen van deze pandemie het hoofd te bieden, heeft de Commissie de tijdelijke kaderregeling verschillende keren gewijzigd. Zo stond de Commissie met name ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit op het punt om de procedure tot wijziging van de tijdelijke kaderregeling opnieuw in te leiden, teneinde rekening te houden met het soort tijdelijke steunmaatregelen als de onderhavige. Deze wijziging vond uiteindelijk plaats op 29 juni 2020, dat wil zeggen ongeveer twintig dagen na de vaststelling van het bestreden besluit.

- 68 Wat de specifieke kenmerken van de betrokken maatregel betreft, moet worden vastgesteld dat deze maatregel zeer eigen kenmerken had waarmee de Commissie bij de vaststelling van de tijdelijke kaderregeling geen rekening had gehouden. Om te beginnen had deze maatregel namelijk niet tot doel om de deelneming van de staat, de historische aandeelhouder, te vergroten, aangezien de staat slechts naar rato van zijn eerdere deelneming intekende op de nieuwe aandelen. Voorts hield de betrokken maatregel een aanzienlijke particuliere deelneming in. De deelneming van particuliere investeerders aan de herkapitalisatie van Finnair vertegenwoordigde namelijk ten minste 30 % van het nieuw ingebracht eigen vermogen, aangezien particuliere banken zich ertoe hadden verbonden in te schrijven op de nieuwe aandelen die huidige of potentiële particuliere investeerders niet zouden kopen. Zoals de Republiek Finland heeft verduidelijkt, zorgde deze toezegging vanwege de particuliere banken ervoor dat de deelneming van de staat niet zou toenemen. De methode van herkapitalisatie had dus tot gevolg dat het bedrag aan staatssteun veel lager was dan wat nodig zou zijn geweest zonder deze particuliere deelneming. Kortom, de herkapitalisatie van Finnair omvatte de gelijktijdige deelneming en onder dezelfde voorwaarden van zowel publiek als privaat kapitaal, waarbij moet worden gepreciseerd dat de verhouding tussen de aandelen van publieke aandeelhouders en die van particuliere aandeelhouders ongewijzigd bleef.
- 69 In het licht van deze uitzonderlijke omstandigheden en de zeer specifieke kenmerken van de betrokken maatregel moet worden nagegaan of de door verzoekster voor het Gerecht aangevoerde elementen aanleiding gaven tot twijfel over de verenigbaarheid van de betrokken maatregel met de interne markt.
- 70 Wat in de eerste plaats het verhogingsmechanisme met oplopende vergoeding betreft, dat de begunstigde ertoe moet aanzetten de kapitaalinjecties van de staat terug te kopen, betoogt verzoekster dat krachtens punt 61 van de tijdelijke kaderregeling „elke” herkapitalisatiemaatregel – zonder uitzondering – een dergelijk mechanisme moet omvatten. De Commissie heeft de Republiek Finland ten onrechte vrijgesteld van overlegging van een strategie die erin voorziet dat de staat zijn deelneming in het kapitaal van Finnair die voortvloeit uit de betrokken maatregel, opnieuw verkoopt, ofschoon een dergelijke strategie vereist is op grond van deel 3.11.7 van de tijdelijke kaderregeling, getiteld „Exitstrategie van de staat uit de deelneming als gevolg van de herkapitalisatie en rapportageverplichtingen”. Dienaangaande voert verzoekster, om te beginnen, aan dat het niet gerechtvaardigd is ondernemingen waarin de staat vóór de COVID-19-pandemie aandeelhouder was, anders te behandelen dan ondernemingen waarin dit niet het geval was. Met een andere behandeling, zoals de Commissie heeft gedaan, wordt afgeweken van de regel die tot doel heeft concurrentievervalsingen te verminderen en wordt het in artikel 345 VWEU verankerde beginsel van neutraliteit tussen publieke en particuliere eigendom geschonden. Voorts betoogt verzoekster dat het onjuist is om, zoals de Commissie in het bestreden besluit heeft gedaan, aan te nemen dat het relatief hoge niveau van verwatering van de deelnemingen van de bestaande aandeelhouders het zou rechtvaardigen af te zien van het vereiste van een verhogingsmechanisme met oplopende vergoeding.
- 71 Dienaangaande bepaalt punt 61 van de tijdelijke kaderregeling, zoals verzoekster terecht benadrukt, dat „[e]lke herkapitalisatiemaatregel [...] een verhogingsmechanisme met oplopende vergoeding van de staat [moet] omvatten, zodat de begunstigde ertoe wordt gestimuleerd de kapitaalinjecties van de staat terug te kopen”. Noch de bewoordingen van punt 61, noch de inhoud van deel 3.11.7 van deze tijdelijke kaderregeling, waarop verzoekster zich tevens beroept, ontslaan de Commissie echter van haar verplichting om na te gaan of een dergelijk

verhogingsmechanisme met oplopende vergoeding in dat geval passend is, rekening houdend met de zeer specifieke kenmerken van de betrokken maatregel en, indien dat niet het geval is, artikel 107, lid 3, onder b), VWEU rechtstreeks toe te passen.

- 72 Dienaangaande heeft de Commissie in punt 74 van het bestreden besluit allereerst geoordeeld dat de in de tijdelijke kaderregeling vastgestelde stimulansen voor de staat om het eigen vermogen te verkopen dat is verkregen als steun om de COVID-19-pandemie het hoofd te bieden, ongeschikt waren voor herkapitalisaties van ondernemingen die reeds gedeeltelijk in handen van de staat waren en waarin de staat en particuliere investeerders inschreven naar rato van hun eerdere deelneming. Vervolgens heeft de Commissie in de punten 92 en 93 van dat besluit verklaard dat, hoewel de tijdelijke kaderregeling voorzag in een mechanisme om de vergoeding van de staat in twee fasen te verhogen, uit de betrokken maatregel bleek dat de nieuwe aandelen, waarop met name door de staat was ingeschreven, werden aangeboden tegen een prijs die ten minste 20 % lager was dan de marktprijs van de aandelen van Finnair gedurende de vijftien dagen voorafgaand aan het herkapitalisatieverzoek. Onder deze voorwaarden was de Commissie van mening dat deze vermindering volstond om de Republiek Finland voldoende te vergoeden en concludeerde zij dat verdere verhogingen van de vergoedingen van de staat niet nodig waren, gelet op de punten 60 tot en met 62 van de tijdelijke kaderregeling. Ten slotte heeft de Commissie in punt 111 van dat besluit geoordeeld dat, gezien het uitblijven van een verhoging van de deelneming van de staat in het kapitaal van Finnair na de herkapitalisatie, een exitstrategie, zoals bedoeld in deel 3.11.7 van de tijdelijke kaderregeling, niet vereist was.
- 73 Verzoekster betwist niet de beoordeling van de Commissie dat, aangezien de prijs van de nieuwe aandelen waarop de staat had ingeschreven ten minste 20 % lager was dan de marktprijs van de aandelen van Finnair, deze korting volstond om de Republiek Finland voldoende te vergoeden. Zij verwijt de Commissie evenwel ervan te zijn uitgegaan dat de stimulans voor de staat om het in het kader van de betrokken maatregel verkregen kapitaalaandeel opnieuw te verkopen, welke stimulans voortvloeit uit de verhogingsmechanismen met oplopende vergoeding waarin de tijdelijke kaderregeling voorziet, niet passend was in de onderhavige zaak.
- 74 In dat verband zij opgemerkt dat het doel van de verhogingsmechanismen met oplopende vergoeding als bedoeld in de punten 61 en 62 van de tijdelijke kaderregeling erin bestaat de status quo ante te herstellen.
- 75 In een geval als het onderhavige, waarin de staat nieuwe aandelen koopt naar rato van zijn eerdere deelneming, zou toepassing van de punten 61 en 62 van de tijdelijke kaderregeling en het vereiste dat die staat wordt verplicht tot verkoop van het kapitaalaandeel dat hij in het kader van de maatregel heeft verworven, hem in feite ertoe verplichten zijn aandeel te verlagen tot onder het niveau dat bestond vóór de tenuitvoerlegging van de betrokken maatregel, wat zou leiden tot een wijziging in de structuur van het kapitaal van de begunstigde. In een dergelijk scenario is het niet uitgesloten dat de staat afstand zou moeten doen van de positie van meerderheidsaandeelhouder die hij vóór de herkapitalisatie had. Dergelijke gevolgen zouden verder gaan dan de doelstelling van de verhogingsmechanismen met oplopende vergoeding, zoals bepaald in de punten 61 en 62 van de tijdelijke kaderregeling, zoals uiteengezet in punt 74 hierboven.
- 76 Gelet op de zeer specifieke kenmerken van de betrokken maatregel luidt de slotsom derhalve dat het in de punten 61 en 62 van de tijdelijke kaderregeling bedoelde vereiste van een verhogingsmechanisme met oplopende vergoeding, dat de begunstigde ertoe stimuleert om de kapitaalinjecties van de staat terug te kopen, ongepast was, zoals de Commissie terecht heeft vastgesteld.

- 77 De overige door verzoekster aangevoerde argumenten laten deze slotsom onverlet.
- 78 Om te beginnen blijkt, anders dan verzoekster betoogt, uit de in dit verband aangevoerde beschikkingspraktijk van de Commissie, namelijk niet dat een vermindering van de deelneming van de staat in het kapitaal van Finnair in vergelijking met de deelneming vóór de COVID-19-pandemie vereist zou zijn geweest. De door verzoekster aangehaalde voorbeelden, namelijk twee eerdere besluiten van de Commissie betreffende Crédit Lyonnais en Alstom, hadden betrekking op respectievelijk een situatie waarin de privatiseringsdoelstelling duidelijk was toegewezen aan de betrokken bank en een situatie waarin de staat deelnam in het vermogen van de betrokken onderneming. Deze situaties verschillen echter van de in punt 75 hierboven genoemde situaties. Bovendien moet volgens de in punt 44 hierboven genoemde rechtspraak de rechtmatigheid van het bestreden besluit worden getoetst aan artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, en niet aan een vermeende eerdere beschikkingspraktijk.
- 79 Voorts treft verzoeksters argument dat de Commissie een verschil in behandeling heeft gecreëerd tussen ondernemingen die al gedeeltelijk in handen van de staat waren en ondernemingen die nog niet gedeeltelijk in handen waren van de staat, geen doel. Een maatregel tot verhoging van de algemene deelneming van de staat in een onderneming die de staat vóór de COVID-19-pandemie gedeeltelijk in handen had, die aldus staatssteun zou inhouden, is namelijk niet vergelijkbaar met de betrokken maatregel, gezien de bijzondere kenmerken ervan, en er kan dus geen sprake zijn van een verschil in behandeling tussen ondernemingen die voor deze twee categorieën maatregelen in aanmerking komen.
- 80 Verzoeksters argument dat er sprake is van schending door de Commissie van artikel 345 VWEU, waarin is bepaald dat de Verdragen de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten onverlet laten, kan evenmin slagen. De betrokken maatregel ziet namelijk niet op de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten als zodanig.
- 81 Ten slotte kan met betrekking tot de mogelijke wisselwerking tussen de mate van verwatering van de deelnemingen van bestaande aandeelhouders en het vereiste van een verhogingsmechanisme met oplopende vergoeding als bedoeld in verzoeksters betoog (zie punt 70 hierboven), volstaan worden met de opmerking dat om de in de punten 73 tot en met 76 hierboven genoemde redenen een verhogingsmechanisme met oplopende vergoeding hoe dan ook niet passend was in de specifieke omstandigheden die kenmerkend waren voor de betrokken maatregel.
- 82 Bijgevolg moet, in het specifieke geval van Finnair – waarin sprake is van een voor haar kapitaalstructuur neutrale steunmaatregel, een aanzienlijke daarmee gepaard gaande deelneming van de particuliere sector, voldoende vergoeding van de staat en dus een geringer risico op verstoring van de mededinging – worden geoordeeld dat de Commissie in het bestreden besluit rechtens genoegzaam heeft vastgesteld, in overeenstemming met de in punt 62 hierboven aangehaalde rechtspraak, dat de onderhavige zaak verschilde van de door de tijdelijke kaderregeling beoogde situaties. Het feit dat de betrokken maatregel geen exitstrategie voor de staat omvat en in het bijzonder geen verhogingsmechanisme met oplopende vergoeding dat de begunstigde ertoe stimuleert de kapitaalinjecties van de staat terug te kopen, vormt dan ook geen aanwijzing voor het bestaan van twijfels in de zin van artikel 4, leden 3 en 4, van verordening 2015/1589.
- 83 Wat in de tweede plaats het verbod voor de begunstigde betreft om een deelneming van meer dan 10 % te verwerven in concurrerende ondernemingen of in dezelfde branche, bedoeld in punt 74 van de tijdelijke kaderregeling, betoogt verzoekster dat de Commissie de Republiek Finland

onrechtmatig ertoe heeft gemachtigd om dit verbod voor een periode van drie jaar toe te passen. De Commissie is namelijk ten onrechte ervan uitgegaan dat een dergelijk vereiste, bedoeld in punt 74 van de tijdelijke kaderregeling, bedoeld was om particuliere investeerders aan te zetten tot de koop van de aandelen die door de staat waren verworven in de particuliere ondernemingen die tijdens de COVID-19-pandemie waren gesteund en dat dit vereiste daarom niet geschikt was voor situaties waarin de staat historisch aandeelhouder was. Volgens verzoekster was dat vereiste feitelijk bedoeld om de concurrentievervalsingen op te heffen.

- 84 In herinnering zij gebracht dat, in de bewoordingen van punt 74 van de tijdelijke kaderregeling, „[z]olang niet ten minste 75 % van de COVID-19-herkapitalisatiemaatregelen is afgelost, [...] andere begunstigden dan kmo's geen belang van meer dan 10 % [mogen] verwerven in concurrenten of andere marktdeelnemers in dezelfde branche, met inbegrip van upstream- en downstreamactiviteiten”.
- 85 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat dit verwervingsverbod een tweeledig doel nastreeft. Om te beginnen beperkt dit verbod onnodige concurrentievervalsingen door te voorkomen dat begunstigden overheidsmiddelen gebruiken om activiteiten te financieren die marktvervalsingen kunnen veroorzaken, zoals het verwerven van deelnemingen in concurrerende ondernemingen of in dezelfde branche. Voorts wordt de begunstigde, aangezien punt 74 van de tijdelijke kaderregeling de opheffing van het verbod koppelt aan de terugbetaling van ten minste 75 % van de steunmaatregel, ertoe gestimuleerd om de kapitaalinjecties van de staat zo snel mogelijk terug te kopen.
- 86 Zoals is uiteengezet in de punten 73 tot en met 76 hierboven en zoals de Commissie heeft toegelicht in punt 104 van haar besluit, is een dergelijk vereiste, gekoppeld aan de terugbetaling van 75 % van de betrokken maatregel, in casu echter niet passend, aangezien een dergelijke terugbetaling tot gevolg zou hebben dat de betrokken lidstaat wordt verplicht zijn aandeel in het kapitaal van de begunstigde te verminderen tot een niveau dat lager is dan het aandeel dat hij vóór de COVID-19-pandemie in handen had. Onder deze omstandigheden is de Commissie terecht tot de slotsom gekomen dat het verwervingsverbod van punt 74 van de tijdelijke kaderregeling in casu niet kon worden toegepast.
- 87 In plaats daarvan heeft de Republiek Finland Finnair een verbod opgelegd om gedurende een periode van drie jaar vanaf de datum van de kapitaalinjectie acquisities te doen (punt 25 van het bestreden besluit). De Commissie was van mening dat deze duur passend was en evenredig aan de noodzaak om elke ongerechtvaardigde vervalsing van de mededinging te beperken (punt 105 van het bestreden besluit).
- 88 Verzoekster komt niet op tegen de duur van het door de Republiek Finland voorgestelde en door de Commissie aanvaarde verbod als zodanig. Zij verwijt de Commissie enkel deze lidstaat ertoe te hebben gemachtigd af te wijken van het verwervingsverbod van punt 74 van de tijdelijke kaderregeling, omdat de vervalsing van de mededinging beperkter zou zijn wanneer de steunbegunstigde een publieke onderneming is.
- 89 Opgemerkt moet echter worden dat de Commissie zich niet heeft gebaseerd op de publieke of particuliere aard van de begunstigde. Zoals blijkt uit punt 105 van het bestreden besluit, gaat de Commissie, om de afwijking van het in punt 74 van de tijdelijke kaderregeling bepaalde verwervingsverbod door de zeer specifieke omstandigheden van het onderhavige geval te rechtvaardigen, namelijk enkel uit van het feit dat de staat het niveau van zijn deelneming in de

betrokken onderneming niet heeft verhoogd, wat inhield dat dit vereiste niet als zodanig kon worden toegepast zonder dat dit zou leiden tot een significante wijziging in de kapitaalstructuur van de begunstigde.

- 90 Gelet op het voorgaande moet worden geoordeeld dat de Commissie in het bestreden besluit, overeenkomstig de in punt 62 hierboven aangehaalde rechtspraak, rechtens genoegzaam heeft vastgesteld dat de onderhavige zaak verschilde van de in punt 74 van de tijdelijke kaderregeling bedoelde situaties. Het feit dat de Commissie een verwervingsverbod voor een periode van drie jaar heeft goedgekeurd, in plaats van dit verbod te koppelen aan de terugbetaling van 75 % van het door de staat geïnjecteerde eigen vermogen, vormt dan ook geen aanwijzing voor het bestaan van twijfels in de zin van artikel 4, leden 3 en 4, van verordening 2015/1589.
- 91 Wat in de derde plaats het verbod van dividenduitkering betreft, betoogt verzoekster dat de Commissie heeft afgezien van dit verbod omdat het de belangstelling van particuliere investeerders om aan de herkapitalisatie van Finnair deel te nemen, verminderde, waardoor zij aldus is voorbijgegaan aan het feit dat deze vaststelling evengoed van toepassing was op particuliere ondernemingen waarin de staat voor het eerst eigen vermogen heeft geïnjecteerd door middel van een steunmaatregel. Het verbod van dividenduitkering moet ervoor zorgen dat de herkapitalisatie van een onderneming door de staat niet wordt gebruikt om haar aandeelhouders te verrijken. Door de opheffing van het verbod van dividenduitkering heeft de Commissie een ongelijke behandeling op basis van de aandeelhoudersstructuur van de betrokken onderneming bewerkstelligd.
- 92 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat ingevolge punt 77 van de tijdelijke kaderregeling de begunstigde van een herkapitalisatiemaatregel geen dividend mag uitkeren zolang deze maatregel niet volledig is afgelost.
- 93 Wat dit punt betreft moet worden gepreciseerd dat het verbod van dividenduitkering tot doel heeft, het tijdelijke karakter van de staatsinterventie te verzekeren – door de begunstigde ertoe aan te zetten het in het kader van de steunmaatregel verworven staatsaandeel terug te kopen – en het eigen vermogen van de begunstigde te versterken.
- 94 In de onderhavige zaak was, om te beginnen, de Commissie, zoals in de punten 73 tot en met 76 hierboven is uiteengezet, terecht van mening dat het niet passend was om de begunstigde ertoe aan te zetten het met de betrokken maatregel verkregen staatsaandeel terug te kopen, gelet op de bijzondere kenmerken van die maatregel.
- 95 Voorts is het juist dat, zoals verzoekster betoogt, het vooruitzicht om geen dividend te ontvangen hoe dan ook de belangstelling van een particuliere investeerder om aan een herkapitalisatie deel te nemen vermindert, maar het is belangrijk erop te wijzen dat, zoals in de punten 73 en 94 van het bestreden besluit is opgemerkt, de betrokken maatregel gebaseerd is op een aanzienlijke deelneming van de particuliere sector, zodat het aandeel van de staat in het kapitaal van Finnair ongewijzigd blijft.
- 96 Gelet op dit specifieke kenmerk van de betrokken maatregel was het in casu van belang om de uitkering van dividend toe te staan, aangezien dit voor particuliere aandeelhouders en particuliere investeerders een stimulans vormde om in te schrijven op nieuwe aandelen en Finnair daarmee nieuw particulier kapitaal te verschaffen. Aangezien de betrokken maatregel zo was opgezet dat het steunbedrag zo laag mogelijk werd gehouden, was het immers consequent

dat, om ervoor te zorgen dat de bijdrage van de particuliere investeerders aanzienlijk was, deze investeerders gegarandeerd dividend zouden ontvangen op de nieuwe aandelen waarop ze hadden ingeschreven.

- 97 Dit geldt temeer daar de uitzonderlijke omstandigheden die samengingen met de COVID-19-pandemie, onvermijdelijk tot een verslechtering van het investeringsklimaat in de luchtvervoerssector leidden. Zo was de verslechtering van dat klimaat ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit zodanig dat, zoals in punt 43 van het bestreden besluit in herinnering wordt gebracht, de Republiek Finland hierdoor ertoe werd gebracht Finnair een overheidsgarantie te verlenen om de kans van een gelijktijdige deelname vanwege de publieke en private sector aan de herkapitalisatie van Finnair te vergroten. Zonder stimulansen te creëren kon de Republiek Finland dus geen grote deelname vanwege particuliere aandeelhouders en particuliere investeerders verwachten.
- 98 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het ontbreken van een verbod van dividenduitkering zijn rechtvaardiging vindt in het feit dat de staat zijn deelneming niet verhoogt in vergelijking met die welke hij had vóór de door de COVID-19-pandemie veroorzaakte crisis als gevolg van de gelijktijdige deelname van aandeelhouders en particuliere investeerders aan de herkapitalisatie van Finnair, waardoor het steunbedrag werd verlaagd. De aan particuliere aandeelhouders en particuliere investeerders uitgekeerde dividenden zijn dus slechts de vergoeding voor hun aanzienlijke investering in Finnair, in crisisonstandigheden en een somber investeringsklimaat.
- 99 Overigens voert verzoekster geen enkel bewijs aan waaruit blijkt dat de situatie waarin de staat door middel van een steunmaatregel een aandeel neemt in het kapitaal van een particuliere onderneming, waardoor het aandeel van de staat in het kapitaal van deze onderneming in beginsel groter wordt, vergelijkbaar is met de onderhavige zaak, die wordt gekenmerkt door een deelneming van zowel publiek als privaat kapitaal onder dezelfde voorwaarden en naar rato van hun eerdere deelneming. Veeleer moet om de in punt 95 hierboven uiteengezette redenen worden vastgesteld dat deze situaties verschillend zijn en dat het bestreden besluit geen discriminatie inhield. Dit argument kan dus niet slagen.
- 100 Gelet op het voorgaande stelt het bestreden besluit rechtens genoegzaam vast, in overeenstemming met de in punt 62 hierboven aangehaalde rechtspraak, dat de onderhavige zaak verschilt van de situaties die onder de tijdelijke kaderregeling vallen. Het feit dat de Commissie het verbod van dividenduitkering heeft opgeheven, vormt dan ook geen aanwijzing voor het bestaan van twijfel in de zin van artikel 4, leden 3 en 4, van verordening 2015/1589.
- 101 In die omstandigheden kan het enkele feit dat de Commissie is afgeweken van de toepassing van bepaalde vereisten van de tijdelijke kaderregeling om rekening te houden met de specifieke omstandigheden, in de zin van de in punt 62 hierboven aangehaalde rechtspraak, van de betrokken maatregel, namelijk dat de staat de historische meerderheidsaandeelhouder van de begunstigde was en enkel op de nieuwe aandelen inschreef naar rato van zijn eerdere deelneming, niet volstaan om aan te tonen dat zij twijfels had moeten hebben over de verenigbaarheid van deze maatregel met de interne markt, zodat de Commissie een besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure had moeten vaststellen.
- 102 Gelet op het voorgaande luidt de slotsom dat de Commissie, anders dan verzoekster betoogt, evenmin de beginselen van gelijke behandeling, rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen heeft geschonden.

103 Hieruit volgt dat verzoekster in het kader van het tweede onderdeel van het derde middel geen overtuigend bewijs heeft geleverd van het bestaan van twijfel in de zin van artikel 4, leden 3 en 4, van verordening 2015/1589. Dit onderdeel moet dus worden afgewezen.

– *Aanwijzing voor niet-nakoming van de beweerde verplichting om de positieve effecten van de steun af te wegen tegen de negatieve effecten ervan op de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en op de handhaving van onvervalste mededinging*

104 In wezen betoogt verzoekster dat de Commissie, wanneer zij de verenigbaarheid van steun onderzoekt, de verwachte positieve effecten voor het bereiken van de doelstellingen van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU moet afwegen tegen de negatieve gevolgen voor de concurrentievervalsing en de gevolgen van de steun voor het handelsverkeer tussen de lidstaten. De tijdelijke kaderregeling, met name deel 1.2 ervan, verplicht de Commissie bovendien een dergelijke afweging uit te voeren. Subsidiair stelt verzoekster dat, voor het geval het Gerecht zou vaststellen dat de tijdelijke kaderregeling de Commissie hiervan vrijstelt, zij op grond van artikel 277 VWEU een exceptie van onwettigheid van de tijdelijke kaderregeling wil opwerpen, aangezien deze regeling voorbijgaat aan de verplichting van een afwegingstoets.

105 De Commissie, ondersteund door de Franse Republiek en de Republiek Finland, bestrijdt dit betoog.

106 Artikel 107, lid 3, onder b), VWEU bepaalt dat „[a]ls verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd: [...] steunmaatregelen om [...] een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen”. Uit de bewoordingen van die bepaling vloeit voort dat de opstellers ervan van mening waren dat het in het belang van de Unie als geheel was dat een of meer van haar lidstaten een ernstige, mogelijk zelfs existentiële crisis, die onvermijdelijk zou leiden tot ernstige gevolgen voor de economie van alle of een deel van de andere lidstaten en dus voor de Unie als zodanig, te boven konden komen. Voor die tekstuele uitlegging van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU kan steun worden gevonden in de vergelijking van die bepaling met artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, dat ziet op „steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad”, daar laatstgenoemde bepaling, in tegenstelling tot artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, voorwaardelijk is geformuleerd, in die zin dat moet worden aangetoond dat de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijke belang wordt geschaad (zie in die zin arrest van 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie, C-594/18 P, EU:C:2020:742, punten 20 en 39).

107 Voor zover is voldaan aan de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, te weten dat de betrokken lidstaat in casu daadwerkelijk wordt geconfronteerd met een ernstige verstoring in zijn economie en dat de steunmaatregelen die zijn getroffen om die verstoring op te heffen ten eerste noodzakelijk zijn om dat doel te bereiken en ten tweede passend en evenredig zijn, worden die maatregelen dus geacht in het belang van de Unie te zijn getroffen, zodat die bepaling, anders dan artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, de Commissie niet verplicht om de positieve 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. In het kader van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU is een dergelijke afweging met andere woorden niet nodig, omdat de uitkomst ervan positief wordt verondersteld. Dat een lidstaat erin slaagt een

ernstige verstoring in zijn economie op te heffen, kan aan de Unie in het algemeen, en aan de interne markt in het bijzonder, immers alleen maar ten goede komen (arrest van 17 februari 2021, Ryanair/Commissie, T-238/20, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2021:91, punt 68).

- 108 Bijgevolg moet verzoeksters argument dat de verplichting tot een afwegingstoets voortvloeit uit het uitzonderlijke karakter van de verenigbare steun, met inbegrip van de steun die verenigbaar is verklaard op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, worden afgewezen. Om dezelfde redenen faalt haar beroep op de arresten van 6 juli 1995, AITEC e.a./Commissie (T-447/93–T-449/93, EU:T:1995:130), en 19 september 2018, HH Ferries e.a./Commissie (T-68/15, EU:T:2018:563, punten 210-214) [zie in die zin arresten van 17 februari 2021, Ryanair/Commissie, T-238/20, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2021:91, punt 69, en 14 april 2021, Ryanair/Commissie (Finnair I; COVID-19), T-388/20, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2021:196, punten 70 en 71].
- 109 Verzoekster vermag evenmin te overtuigen wanneer zij betoogt dat een afweging vereist is op grond van de tijdelijke kaderregeling, omdat een dergelijke verplichting niet in de tijdelijke kaderregeling is opgenomen. Met name deel 1.2 van die kaderregeling, waarnaar verzoekster verwijst en dat betrekking heeft op „[e]en zorgvuldige coördinatie van nationale steunmaatregelen op Europees niveau”, bevat dienaangaande slechts één enkel punt, namelijk punt 10, dat geen enkel vereiste ter zake bevat.
- 110 Hieruit volgt dat de Commissie niet verplicht was om in het bestreden besluit de door verzoekster verlangde afweging te maken. Verzoekster mag dan de onwettigheid van de tijdelijke kaderregeling aanvoeren, artikel 107, lid 3, onder b), VWEU vereist niet, zoals blijkt uit punt 107 hierboven, dat de Commissie een afweging maakt tussen de gunstige effecten van de steun en de negatieve effecten ervan voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor het behoud van onvervalste mededinging. De tijdelijke kaderregeling, die niet in een dergelijke afweging voorziet, kan dus niet aan die bepaling voorbijgaan.
- 111 Na onderzoek van de door verzoekster in het kader van het derde onderdeel van het derde middel aangevoerde argumenten, moet worden vastgesteld dat verzoekster geen overtuigend bewijs heeft geleverd van het bestaan van twijfel in de zin van artikel 4, leden 3 en 4, van verordening 2015/1589. Daarom moet dit onderdeel worden afgewezen.

– *Aanwijzing voor een beoordelingsfout van de aanmerkelijke marktmacht van Finnair*

- 112 Verzoekster betoogt in wezen dat de Commissie de tijdelijke kaderregeling heeft geschonden door bij het onderzoek van de aanmerkelijke marktmacht van Finnair enkel te hebben gekeken naar de markt voor luchthavendiensten. Om na te gaan of er sprake is van een aanmerkelijke marktmacht, dient gebruik te worden gemaakt van de „V&B-benadering”, dat wil zeggen om de markten voor luchtvervoersdiensten voor passagiers te onderzoeken op basis van combinaties van een punt van vertrek en een punt van bestemming (hierna: „V&B-markten”). Verzoekster beroept zich daarbij op de beschikkingspraktijk van de Commissie op het gebied van het concentratierecht. Om de aanmerkelijke marktmacht van Finnair op de V&B-markten aan te tonen, verwijst verzoekster naar het totale aandeel van deze luchtvaartmaatschappij in het passagiersvervoer van en naar de luchthaven van Helsinki, dat in 2019 68,4 % bedroeg. Ook betoogt verzoekster dat de Commissie de andere toetredingsdrempels dan congestie op de luchthavens niet heeft onderzocht.
- 113 De Commissie, ondersteund door de Republiek Finland, bestrijdt dit betoog.

- 114 Vooraf zij eraan herinnerd dat, ingevolge punt 72 van de tijdelijke kaderregeling, wanneer de begunstigde van een COVID-19-herkapitalisatiemaatregel van meer dan 250 miljoen EUR een onderneming is met aanmerkelijke marktmacht op ten minste een van de relevante markten waarop zij actief is, de lidstaten aanvullende maatregelen moeten voorstellen om de daadwerkelijke mededinging op die markten te vrijwaren. Het begrip „aanmerkelijke marktmacht” wordt niet gedefinieerd door de tijdelijke kaderregeling, welke evenmin aanwijzingen bevat over de te volgen aanpak om de betrokken markten te definiëren.
- 115 In casu zij eraan herinnerd dat de betrokken maatregel ertoe strekt de door de COVID-19-pandemie veroorzaakte ernstige verstoring in de Finse economie op te heffen en daartoe hoofdzakelijk beoogt Finnair in staat te stellen haar levensvatbaarheid en haar luchtvervoersdiensten te handhaven.
- 116 Zoals de Commissie in punt 98 van het bestreden besluit heeft opgemerkt, stelt de betrokken maatregel Finnair, door haar levensvatbaarheid te handhaven, evenwel ook in staat slots en andere activa te behouden die zij zonder deze steun niet noodzakelijk had kunnen behouden. Deze slots en andere activa kunnen worden gebruikt op alle routes van en naar een luchthaven die door Finnair wordt bediend, afhankelijk van bijvoorbeeld de vraag, maar ook van de verschillende inperkingsmaatregelen die door de staten zijn genomen.
- 117 Aangezien de betrokken maatregel tot doel had alle activiteiten van Finnair zoveel mogelijk in stand te houden en niet op specifieke routes was gericht, moet dienaangaande worden vastgesteld dat deze dezelfde effecten kon hebben op alle combinaties van routes die Finnair kon exploiteren door gebruik te maken van de slots en andere activa die zij heeft weten te behouden. De Commissie heeft dan ook in punt 99 van het bestreden besluit terecht vastgesteld dat zij, om de marktmacht van Finnair te bepalen, kon onderzoeken of er al dan niet sprake was van concurrentiedruk op die luchtvaartmaatschappij op de luchthavens waar zij slots had. De Commissie heeft die beoordeling onder meer gebaseerd op de mate van congestie op de betrokken luchthaven en het aandeel slots dat Finnair op die luchthaven had.
- 118 In punt 100 van het bestreden besluit heeft de Commissie overwogen dat Finnair hoofdzakelijk luchtvervoersdiensten voor passagiers verrichtte van en naar haar belangrijkste basis en hub, namelijk de luchthaven van Helsinki.
- 119 Verzoekster noemt behalve Helsinki geen andere luchthavens die de Commissie had moeten onderzoeken.
- 120 Op die luchthaven bedroeg het aandeel van de slots van Finnair in vergelijking met het totale aantal slots in 2019 minder dan 25 % (punt 100 van het bestreden besluit). Bovendien is die luchthaven, zoals blijkt uit het bestreden besluit, niet overbelast, zelfs niet tijdens de piekuren, hetgeen verzoekster niet betwist en de Republiek Finland in haar memorie in interventie heeft bevestigd. Op elk moment van de dag zijn er op alle routes slots beschikbaar voor nieuwkomers, inclusief maatschappijen die willen concurreren met Finnair.
- 121 Om die redenen was de Commissie van mening dat Finnair op de luchthaven van Helsinki geen aanmerkelijke marktmacht had (punt 101 van het bestreden besluit).
- 122 Aan deze slotsom wordt niet afgedaan door verzoeksters argument dat is gebaseerd op het feit dat Finnair in 2019 heeft gezorgd voor het vervoer van in totaal 68,4 % van alle passagiers die vertrokken van en aankwamen op de luchthaven van Helsinki. Dit door verzoekster aangevoerde

argument volstaat immers niet om aan te tonen dat Finnair op die luchthaven een aanmerkelijke marktmacht had, aangezien die luchthaven niet overbelast was en er op elk moment van de dag, ook tijdens de piekuren, in ruime mate slots beschikbaar waren voor bestaande concurrenten en nieuwkomers, zodat zij daadwerkelijke concurrentiedruk op Finnair konden uitoefenen voor elk van de routes van en naar die luchthaven.

- 123 Ter betwisting van deze slotsom betoogt verzoekster enkel dat de congestiegraad op de luchthaven van Helsinki en het aantal slots waarover Finnair beschikt, niets zeggen over het bestaan van een aanmerkelijke marktmacht van deze luchtvaartmaatschappij op de vliegroutes tussen de verschillende stedenparen die zij verzorgt.
- 124 Gelet op de in punt 120 hierboven uiteengezette elementen moet echter worden vastgesteld dat het aandeel van de slots waarover Finnair beschikt, haar niet in staat stelt de verschillende V&B-markten vanaf of naar de luchthaven van Helsinki te verstoren, aangezien een groot aantal slots beschikbaar blijft. Bovendien levert verzoekster geen enkel concreet bewijs dat er geen concurrentiedruk werd uitgeoefend op de verschillende door Finnair bediende routes.
- 125 Bovendien, en zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de vraag of de Commissie het mogelijke bestaan van een aanmerkelijke marktmacht van Finnair ook op elk van de door haar verzorgde routes had moeten onderzoeken, moet eraan worden herinnerd dat, wanneer de Commissie wordt verweten de formele onderzoeksprocedure niet te hebben ingeleid, het aan de verzoekende partij staat om aan te tonen dat de beoordeling van de informatie en de elementen waarover de Commissie beschikte of had kunnen beschikken op de datum waarop zij het bestreden besluit vaststelde, aanleiding had moeten geven tot twijfels over de verenigbaarheid van de betrokken maatregel met de interne markt, overeenkomstig de in de punten 20 tot en met 22 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak. In casu betekent dit dat verzoekster op zijn minst de betrokken V&B-markten had moeten identificeren en de concurrentiesituatie op die markten had moeten beschrijven op de datum waarop de Commissie het bestreden besluit vaststelde.
- 126 Verzoekster voert echter geen specifiek bewijs aan dat het Gerecht duidelijkheid kan verschaffen over het mogelijke bestaan van aanmerkelijke marktmacht van Finnair op een V&B-markt waarop deze maatschappij actief is.
- 127 De enige belemmeringen die een toetreders ervan kunnen weerhouden om te concurreren met de begunstigde, waarop verzoekster alludeert, zijn de staatscontrole over Finnair en Finavia (beheerder van de luchthaven van Helsinki), het vermogen van Finnair om met verlies te verkopen en de context van de COVID-19-pandemie. Geen van deze argumenten is echter voldoende onderbouwd om te slagen.
- 128 Ter ondersteuning van het eerste argument voert verzoekster namelijk aan dat de staatscontrole over Finavia deze maatschappij heeft ontmoedigd om met lowcostcarriers samen te werken voor de ontwikkeling van regionale luchthavens. Verzoekster stelt ook dat Finnair op de luchthaven van Helsinki werd bevoordeeld omdat haar luchthavengelden lager waren dan die van andere luchtvaartmaatschappijen. Ter ondersteuning van dit argument verwijst verzoekster naar het besluit van de Commissie van 25 juli 2012 betreffende steunmaatregel SA.23324 – C 25/07 (ex NN 26/07) – Finland Finavia, Airpro en Ryanair op de Luchthaven Tampere-Pirkkala (PB 2013, L 309, blz. 27), zonder evenwel te verduidelijken waarom dit besluit, dat geen betrekking heeft op de luchthaven van Helsinki, dit argument kan staven. In ieder geval heeft verzoeksters argument betrekking op het gedrag van de beheerder van de luchthaven van Helsinki, Finavia, en niet op

dat van de begunstigde. Zelfs indien verzoeksters beweringen gegrond zijn, hebben de corrigerende maatregelen die eventueel moeten worden genomen, betrekking op Finavia en niet op Finnair, zodat deze beweringen de grenzen van het voorwerp van het onderhavige geschil overschrijden.

- 129 Ter ondersteuning van het tweede argument verwijst verzoekster naar een bij het verzoekschrift gevoegd document, getiteld „Ryanair Holdings PLC – COVID-19 Market Update”, van 1 mei 2020 waarvan zij de auteur is. Dat document bevat echter geen enkel element waaruit blijkt dat Finnair als gevolg van de betrokken maatregel met verlies zou verkopen.
- 130 Ter ondersteuning van het derde argument voert verzoekster enkel aan dat de context van de COVID-19-pandemie nieuwe toetredingen tot de Finse markt voor luchtvervoer of een uitbreiding van die markt zeer onwaarschijnlijk maakt. Zoals de Commissie opmerkt, preciseert verzoekster evenwel niet hoe de gevolgen van de pandemie in aanmerking kunnen worden genomen als toetredingsdrempels. Dit argument is tevens in tegenspraak met verzoeksters bewering in punt 7 van haar opmerkingen over de memorie in interventie van de Republiek Finland, namelijk dat haar recente uitbreiding in Finland aantoonde dat andere luchtvaartmaatschappijen dan Finnair in staat zijn om in Finland actief te zijn en zich te ontwikkelen tijdens de door de COVID-19-pandemie veroorzaakte crisis. Gelet op het voorgaande dient dit argument te worden afgewezen.
- 131 Gelet op al deze overwegingen en het feit dat bewijzen of bewijsaanbiedingen ter ondersteuning van haar beweringen ontbreken, moet tot de slotsom worden gekomen dat verzoekster in het kader van het vierde onderdeel van het derde middel geen aanwijzingen ten bewijze van het bestaan van twijfel in de zin van artikel 4, leden 3 en 4, van verordening 2015/1589 heeft gegeven. Dit onderdeel moet daarom worden afgewezen.

– *Aanwijzing voor schending van het non-discriminatiebeginsel*

- 132 Om aan te tonen dat er twijfel bestaat over de verenigbaarheid van de betrokken maatregel met de interne markt, betoogt verzoekster dat deze maatregel in strijd is met het non-discriminatiebeginsel. In het bijzonder stelt verzoekster dat het bestreden besluit de vergelijkbare situatie van luchtvaartmaatschappijen die routes van en naar Finland exploiteren, verschillend heeft behandeld door Finnair zonder enige objectieve rechtvaardiging te bevoordelen. De Commissie heeft noch de noodzaak om de steun uitsluitend aan Finnair te verlenen, noch de evenredigheid van het verschil in behandeling tussen Finnair en de andere luchtvaartmaatschappijen aangetoond. Zij voegt daaraan toe dat indien de steun zou worden toegekend aan alle luchtvaartmaatschappijen die in Finland actief zijn, naar rato van hun marktaandeel, het doel van de maatregel zonder discriminatie zou worden bereikt. Verzoekster leidt hieruit af dat de betrokken maatregel een „instrument van evident economisch nationalisme” is, zoals het persbericht van de Finse regering bevestigt.
- 133 De Commissie, ondersteund door de Franse Republiek en de Republiek Finland, bestrijdt dit betoog.
- 134 Het beginsel van gelijke behandeling vereist dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld (arrest van 15 april 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, punt 66; zie ook in die zin arrest van 5 juni 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, punt 49).

- 135 De factoren die de verschillende situaties kenmerken en de onderlinge vergelijkbaarheid daarvan, moeten met name worden bepaald en beoordeeld tegen de achtergrond van het voorwerp en het doel van de Uniehandeling die het betrokken onderscheid invoert. Ook moet rekening worden gehouden met de beginselen en doelstellingen van het gebied waaronder de betrokken handeling valt (arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punt 26).
- 136 Bovendien zij eraan herinnerd dat de handelingen van de instellingen van de Unie volgens het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene Unierechtelijke beginselen, niet buiten de grenzen mogen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd (arrest van 17 mei 1984, Denavit Nederland, 15/83, EU:C:1984:183, punt 25), met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel [arrest van 30 april 2019, Italië/Raad (Vangstquota voor mediterrane zwaardvis), C-611/17, EU:C:2019:332, punt 55].
- 137 Het is juist dat de andere luchtvaartmaatschappijen in zekere mate bijdragen tot de bereikbaarheid van Finland en – evenals Finnair – schade hebben geleden door de COVID-19-pandemie en de hieruit voortvloeiende reisbeperkingen. Zoals de Commissie terecht aanvoert, neemt dit evenwel niet weg dat er voor de lidstaten geen enkele verplichting bestaat om steun toe te kennen die ertoe strekt de schade te herstellen die is veroorzaakt door een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat in de zin van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU [zie in die zin arrest van 14 juli 2021, Ryanair en Laudamotion/Commissie (Austrian Airlines; COVID-19), T-677/20, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2021:465, punt 54]. Voorts kan steun, zoals is aangegeven in de punten 30 en 31 hierboven, bedoeld zijn om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen, in overeenstemming met artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, los van het feit dat deze steun op zich een dergelijke verstoring niet opheft. Daarom kan van de Republiek Finland niet worden verlangd dat zij steun verleent aan alle ondernemingen die op een of andere manier bijdragen tot de bereikbaarheid van haar grondgebied.
- 138 Bovendien zij opgemerkt dat individuele steun als de betrokken maatregel per definitie slechts aan één onderneming ten goede komt, met uitsluiting van alle andere ondernemingen, ook die welke zich in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van de steunbegunstigde. Individuele steun leidt dus naar zijn aard tot een verschil in behandeling of zelfs tot discriminatie. Dit is echter inherent aan het individuele karakter van die maatregel. Wanneer verzoekster stelt dat de betrokken individuele steun in strijd is met het non-discriminatiebeginsel, komt dat in wezen erop neer dat zij de verenigbaarheid met de interne markt van elke individuele steunmaatregel systematisch ter discussie stelt op de enkele grond dat die steun intrinsiek exclusief en daardoor discriminerend is, terwijl de lidstaten op grond van het Unierecht individuele steun mogen toekennen mits aan alle voorwaarden van artikel 107 VWEU is voldaan [arrest van 14 april 2021, Ryanair/Commissie (Finnair I; COVID-19), T-388/20, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2021:196, punt 81].
- 139 Zou, zoals verzoekster betoogt, het verschil in behandeling waartoe de betrokken maatregel leidt doordat deze maatregel enkel aan Finnair ten goede komt, kunnen worden gelijkgesteld met discriminatie, dan moet hoe dan ook worden nagegaan of de maatregel gerechtvaardigd is door een legitiem doel en noodzakelijk, passend en evenredig is om dat doel te bereiken. Evenzo moet, voor zover verzoekster verwijst naar artikel 18, eerste alinea, VWEU, worden benadrukt dat volgens deze bepaling elke discriminatie op grond van nationaliteit binnen de werkingssfeer van

de Verdragen „onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld” verboden is. Derhalve dient te worden nagegaan of dit verschil in behandeling is toegestaan op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, dat de rechtsgrondslag van het bestreden besluit vormt. Daarvoor moet, in de eerste plaats, worden onderzocht of het doel van de betrokken maatregel voldoet aan de voorwaarden van laatstgenoemde bepaling en, in de tweede plaats, of de wijze van toekenning van de betrokken maatregel, te weten in casu het feit dat deze maatregel enkel aan Finnair ten goede komt, het mogelijk maakt dat doel te bereiken en niet verder gaat dan daartoe noodzakelijk is [arrest van 14 april 2021, Ryanair/Commissie (Finnair I; COVID-19), T-388/20, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2021:196, punt 82].

- 140 Wat het doel van de betrokken maatregel betreft, staat vast dat de COVID-19-pandemie de Finse economie ernstig heeft verstoord en grote negatieve gevolgen heeft gehad voor de Finse luchtvervoersmarkt. In dit verband was het doel van de betrokken maatregel, namelijk de levensvatbaarheid en de luchtvervoersdiensten van Finnair in stand te houden, om de in de punten 39 tot en met 41 hierboven uiteengezette redenen van dien aard dat de ernstige verstoring in de Finse economie werd opgeheven.
- 141 Wat de wijze van toekenning van de betrokken maatregel betreft, heeft Finnair, zoals de Commissie in de punten 84 en 85 van het bestreden besluit heeft opgemerkt en zoals blijkt uit de punten 37 tot en met 41 hierboven, een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de economische ontwikkeling en buitenlandse handel, zowel door haar belangrijke rol in de nationale en internationale bereikbaarheid van het land als door haar economisch en sociaal belang voor veel Finse leveranciers en werknemers.
- 142 Volgens verzoekster vormen die omstandigheden geen rechtvaardiging voor het verschil in behandeling dat uit de betrokken maatregel voortvloeit. De betrokken maatregel is niet evenredig, aangezien hiermee alle steun aan Finnair wordt toegekend, ook al ligt het aandeel van Finnair in de bereikbaarheid van Finland tussen 45 en 67 %.
- 143 Gezien haar belangrijke rol voor de nationale en internationale bereikbaarheid en haar economisch en sociaal belang in Finland, zoals reeds is vastgesteld in het kader van het eerste onderdeel van het derde middel, moet evenwel worden vastgesteld dat het waarborgen van de continuïteit van Finnairs economische activiteiten meer heeft bijgedragen tot de opheffing van de ernstige verstoring in de Finse economie dan de instandhouding van de activiteiten van de andere luchtvaartmaatschappijen die – in mindere mate dan Finnair – in Finland actief waren. In het bijzonder blijkt uit geen enkel document in het dossier waarover het Gerecht beschikt, dat verzoekster of enige andere luchtvaartmaatschappij, vanwege hun rol voor de nationale en internationale bereikbaarheid van Finland en hun economisch en sociaal belang voor dat land, van vergelijkbaar belang waren voor de Finse economie als Finnair.
- 144 Wat betreft de vraag of de betrokken maatregel verder gaat dan nodig is om het nagestreefde doel te bereiken, heeft de Commissie in punt 89 van het bestreden besluit opgemerkt dat de geplande kapitaalverhoging, met name de deelneming van de staat, lager was dan de verwachte verliezen. Zij heeft hieruit de conclusie getrokken dat de betrokken maatregel niet verder ging dan het herstel van de kapitaalstructuur van Finnair zoals deze op 31 december 2019 bestond, dat wil zeggen vóór de COVID-19-pandemie.
- 145 Verzoekster betwist deze feiten niet. Zij voert enkel aan dat de betrokken maatregel onevenredig is in die zin dat deze uitsluitend gericht is op Finnair, en stelt dat het een maatregel van „evident economisch nationalisme” is.

- 146 Dienaangaande zij er, om te beginnen, aan herinnerd dat de Commissie geenszins verplicht is te onderzoeken of de Republiek Finland, afgezien van de handhaving van Finnair, de kring van begunstigden van de steun had moeten uitbreiden, aangezien het besluit inzake de overheidsgarantie en het bestreden besluit rechtens naar behoren vaststellen dat het noodzakelijk is de bijdrage van Finnair aan de Finse economie in stand te houden.
- 147 Voorts zij eraan herinnerd dat steun die voldoet aan de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, zoals in casu het geval is, kan worden verleend aan een onderneming die voor het grootste deel in handen van de betrokken lidstaat is. In het door verzoekster aangevoerde persbericht van de Finse regering dat als bijlage bij het verzoekschrift is gevoegd, mag dan wel worden benadrukt dat de Republiek Finland optreedt als „verantwoordelijke eigenaar”, dit is dus niet voldoende om aan te tonen dat de betrokken maatregel een maatregel van „economisch nationalisme” is. Verder moet worden opgemerkt dat in dat persbericht wordt verwezen naar het belang van de routes die door Finnair worden aangeboden voor de veiligstelling van de bevoorrading van Finland, voor het goederenvervoer en voor het passagiersvervoer, alsmede naar de invloed van deze onderneming op de nationale economie. Bijgevolg lijkt dit persbericht de beoordelingen van de Commissie inzake het belang van Finnair bij de opheffing van de ernstige verstoring in de Finse economie te bevestigen.
- 148 Hieruit volgt dat het, hoe dan ook en voor zover het door de betrokken maatregel ingevoerde verschil in behandeling kan worden gelijkgesteld met discriminatie, gerechtvaardigd was om het voordeel van de betrokken maatregel uitsluitend aan Finnair toe te kennen.
- 149 Bijgevolg is niet komen vast te staan dat de Commissie twijfel had moeten koesteren in de zin van artikel 4, leden 3 en 4, van verordening 2015/1589 bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de betrokken maatregel met de interne markt. De enkele verwijzing door verzoekster naar de beweerde beschikkingspraktijk van de Commissie krachtens artikel 107, lid 2, onder b), VWEU kan aan deze slotsom niet afdoen.

– *Aanwijzing voor schending van de vrijheid van dienstverrichting en van de vrijheid van vestiging*

- 150 Verzoekster betoogt in wezen dat de betrokken maatregel, doordat deze verder gaat dan nodig is om het aangegeven doel van de steun te bereiken, de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging op ongerechtvaardigde wijze beperkt, wat twijfel had moeten doen rijzen omtrent de verenigbaarheid ervan met de interne markt. Dienaangaande stelt verzoekster dat het feit dat de betrokken steun enkel aan Finnair is toegekend, leidt tot een versnippering van de interne markt en, in het geval van luchtvaartmaatschappijen, een beperking inhoudt van hun rechten om vrijelijk luchtvervoersdiensten binnen de interne markt aan te bieden, zoals die rechten hun zijn verleend door het systeem van Europese exploitatievergunningen dat in het leven is geroepen bij verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (PB 2008, L 293, blz. 3).
- 151 De Commissie, ondersteund door de Franse Republiek en de Republiek Finland, bestrijdt dit betoog.
- 152 De vrijheid van dienstverrichting verzet zich tegen de toepassing van een nationale regeling die ertoe leidt dat het verrichten van diensten tussen lidstaten moeilijker wordt dan het verrichten van diensten binnen één lidstaat, ongeacht of er sprake is van discriminatie op grond van nationaliteit of woonplaats (arrest van 6 februari 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72,

punt 25). Niettemin moet worden vastgesteld dat volgens artikel 58, lid 1, VWEU het vrije verkeer van diensten op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen van de titel betreffende het vervoer, te weten titel VI van het VWEU. Binnen het primaire recht geldt voor de vrijheid van dienstverrichting op het gebied van het vervoer dus een bijzondere rechtsregeling (arrest van 18 maart 2014, *International Jet Management*, C-628/11, EU:C:2014:171, punt 36). Bijgevolg is artikel 56 VWEU, waarin het vrij verrichten van diensten is verankerd, niet zonder meer van toepassing op het gebied van de luchtvaart (arrest van 25 januari 2011, *Neukirchinger*, C-382/08, EU:C:2011:27, punt 22).

- 153 Maatregelen tot liberalisering van het luchtvervoer kunnen dus uitsluitend op de grondslag van artikel 100, lid 2, VWEU worden vastgesteld (arrest van 18 maart 2014, *International Jet Management*, C-628/11, EU:C:2014:171, punt 38). Bovendien heeft de Uniewetgever op basis van deze bepaling verordening nr. 1008/2008 vastgesteld, die juist tot doel heeft voor de luchtvervoerssector de voorwaarden vast te stellen voor de toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten (zie naar analogie arrest van 6 februari 2003, *Stylianakis*, C-92/01, EU:C:2003:72, punt 24).
- 154 In casu moet worden opgemerkt dat verzoekster in wezen stelt dat de betrokken maatregel een belemmering vormt voor de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, aangezien deze alleen Finnair ten goede komt.
- 155 Het is juist dat de betrokken maatregel individuele steun omvat die alleen Finnair ten goede komt, maar verzoekster heeft niet aangetoond hoe dit exclusieve karakter luchtvaartmaatschappijen ervan kan weerhouden zich in Finland te vestigen of diensten van en naar dat land te verzorgen. Verzoekster heeft met name geen elementen, rechte of feitelijk, aangedragen waaruit blijkt dat deze maatregel beperkende gevolgen heeft die verder gaan dan die welke het verbod van artikel 107, lid 1, VWEU doen ingaan. Integendeel, zoals in de punten 139 tot en met 148 hierboven is vastgesteld, zijn deze effecten noodzakelijk en evenredig om de ernstige verstoring in de Finse economie als gevolg van de COVID-19-pandemie op te heffen, in overeenstemming met de vereisten van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU.
- 156 Bijgevolg kan de betrokken maatregel geen belemmering vormen voor de vrijheid van vestiging of de vrijheid van dienstverrichting. Derhalve kan verzoekster de Commissie niet verwijten de verenigbaarheid van deze maatregel met de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting niet te hebben onderzocht, en a fortiori niet kan betogen dat de Commissie daaromtrent twijfels had moeten koesteren.
- 157 Uit al het voorgaande volgt dat verzoekster in het kader van het derde middel geen bewijs heeft geleverd van het bestaan van twijfel in de zin van artikel 4, leden 3 en 4, van verordening 2015/1589. Het derde middel moet dus in zijn geheel worden afgewezen.

Vierde middel: ontoereikende motivering

- 158 Verzoekster stelt dat de Commissie heeft nagelaten een aantal essentiële elementen te beoordelen teneinde de verenigbaarheid van de steun met artikel 107, lid 3, onder b), VWEU en de tijdelijke kaderregeling vast te stellen. Ten eerste heeft de Commissie niet vastgesteld hoe een op Finnair gerichte maatregel op zichzelf een ernstige verstoring in de Finse economie zou kunnen opheffen. Ten tweede heeft de Commissie nagelaten de redenen te geven waarom Finnair niet over andere middelen voor herkapitalisatie beschikte dan de betrokken maatregel. Ten derde heeft de Commissie niet uitgelegd hoe een hogere mate van verwatering van de deelnemingen

van de bestaande aandeelhouders in de plaats kon komen van de stimulans voor Finnair om de deelneming van de staat terug te kopen. Ten vierde heeft de Commissie nagelaten om, zelfs maar summier, een toets uit te voeren om de positieve en negatieve effecten van de betrokken maatregel tegen elkaar af te wegen. Ten vijfde heeft de Commissie niet toegelicht waarom Finnairs marktmacht uitsluitend moest worden beoordeeld op basis van de mate van congestie op de luchthaven van Helsinki en waarom Finnair niet over een dergelijke macht beschikte. Ten zesde heeft de Commissie niet beoordeeld of de betrokken maatregel niet-discriminerend was en in overeenstemming was met de beginselen van de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging.

- 159 De Commissie, ondersteund door de Republiek Finland, bestrijdt dit betoog.
- 160 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 296 VWEU vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. De aan de motivering te stellen eisen moeten worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die door de handeling rechtstreeks en individueel worden geraakt, bij een verklaring kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante feitelijke en juridische gegevens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de beoordeling van de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arresten van 15 april 2008, *Nuova Agricast*, C-390/06, EU:C:2008:224, punt 79, en 8 september 2011, *Commissie/Nederland*, C-279/08 P, EU:C:2011:551, punt 125).
- 161 Wat betreft, in de eerste plaats, de motivering met betrekking tot het vermogen van de betrokken maatregel om op zichzelf de ernstige verstoring in de Finse economie op te heffen, zij eraan herinnerd dat artikel 107, lid 3, onder b), VWEU niet vereist dat de betrokken steunmaatregelen op zichzelf de ernstige verstoring in de economie van de betrokken lidstaat kunnen opheffen. Bijgevolg hoefde de Commissie dienaangaande geen motivering te geven.
- 162 Wat betreft, in de tweede plaats, de motivering van het bestreden besluit aangaande andere mogelijkheden voor Finnair om haar eigen vermogen te vergroten, heeft de Commissie voldoende duidelijk en nauwkeurig uiteengezet, zoals blijkt uit de punten 49, 51 en 53 hierboven, waarom zij van mening was dat de Finse autoriteiten hadden vastgesteld dat er geen andere mogelijkheden waren om op korte termijn eigen vermogen te vinden.
- 163 Wat betreft, in de derde plaats, de motivering van het bestreden besluit aangaande de mogelijke wisselwerking tussen het niveau van verwatering van de deelnemingen van de bestaande aandeelhouders en het terugkopen van de staatsdeelneming door Finnair, moet worden vastgesteld dat hoe dan ook, zoals blijkt uit punt 72 hierboven, de Commissie in het bestreden besluit rechtens genoegzaam heeft uiteengezet waarom de betrokken maatregel voldeed aan de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, ook al bevatte deze geen verhogingsmechanisme met oplopende vergoeding.

- 164 Wat betreft, in de vierde plaats, de motivering van het bestreden besluit inzake de afweging van de positieve en negatieve effecten van de betrokken maatregel, kan worden volstaan met de opmerking dat, zoals blijkt uit de punten 106 tot en met 110 hierboven, deze afweging niet is vereist door artikel 107, lid 3, onder b), VWEU of door de tijdelijke kaderregeling. De Commissie hoefde daarom dienaangaande geen motivering te geven.
- 165 Wat betreft, in de vijfde plaats, de motivering met betrekking tot de aanmerkelijke marktmacht van Finnair, blijkt uit de lezing van de punten 98 tot en met 102 van het bestreden besluit dat de Commissie haar aanpak van die vraag, de redenen waarom zij voor deze aanpak heeft gekozen en de redenen die ten grondslag lagen aan de slotsom dat deze luchtvaartmaatschappij niet over een dergelijke macht beschikte, in voldoende mate heeft toegelicht.
- 166 Wat betreft, in de zesde plaats, de motivering met betrekking tot de beginselen van non-discriminatie, de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging, moet worden vastgesteld dat het bestreden besluit de in punt 36 hierboven genoemde elementen bevat, die het mogelijk maken inzicht te krijgen in het bijzondere belang van Finnair voor de bereikbaarheid en de economie van Finland en de redenen waarom de Republiek Finland deze onderneming heeft gekozen als de enige begunstigde van de betrokken maatregel.
- 167 Hieruit volgt dat het bestreden besluit toereikend gemotiveerd is en dat het vierde middel dus moet worden afgewezen.
- 168 Gelet op het voorgaande moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

- 169 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in haar eigen kosten en in de kosten van de Commissie.
- 170 Voorts dragen de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd, op grond van artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering hun eigen kosten. De Franse Republiek en de Republiek Finland zullen dus hun eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**
- 2) Ryanair DAC wordt verwezen in haar eigen kosten en in de kosten van de Europese Commissie.**
- 3) De Franse Republiek en de Republiek Finland zullen hun eigen kosten dragen.**

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Petrлік

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 juni 2022.

ondertekeningen