



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (tionde avdelningen i utökad sammansättning)

den 22 juni 2022*

”Statligt stöd – Finska lufttrafikmarknaden – Stöd som Finland beviljat Finnair i samband med covid-19-pandemin – Rekapitalisering av ett flygföretag som utförs av dess offentliga och privata ägare i förhållande till den redan befintliga ägarstrukturen – Beslut att inte göra några invändningar – Tillfällig ram för statliga stödåtgärder – Åtgärd som syftar till att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi – Undantag från vissa krav i den tillfälliga ramen – Någon avvägning mellan stödets gynnsamma effekter och dess negativa effekter på handeln och upprätthållandet av en icke-snedvriden konkurrens har inte gjorts – Likabehandling – Etableringsfrihet – Frihet att tillhandahålla tjänster – Motiveringsskyldighet”

I mål T-657/20,

Ryanair DAC, Swords (Irland), företrätt av advokaterna F.-C. Laprévote, V. Blanc, E. Vahida, S. Rating och I.-G. Metaxas-Maranghidis,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företräd av L. Flynn, S. Noë och F. Tomat, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Frankrike, företräd av T. Stéhelin och P. Dodeller, båda i egenskap av ombud,

och av

Republiken Finland, företräd av H. Leppo och A. Laine, båda i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

TRIBUNALEN (tionde avdelningen i utökad sammansättning),

* Rättegångsspråk: engelska.

sammansatt av ordföranden A. Kornezov samt domarna E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse (referent) och D. Petrlík,

justitiesekreterare: handläggaren I. Pollalis,

efter den skriftliga delen av förfarandet,

efter förhandlingen den 8 december 2021,

följande

Dom

- 1 Sökandebolaget, Ryanair DAC, har med stöd av artikel 263 FEUF yrkat att tribunalen ska ogiltigförklara Europeiska kommissionens beslut C(2020) 3970 final av den 9 juni 2020 om statligt stöd SA.57410 (2020/N) – Finland covid-19: Rekapitalisering av Finnair (nedan kallat det angripna beslutet).

Bakgrund till tvisten

- 2 Den 3 juni 2020 anmälde Republiken Finland, i enlighet med artikel 108.3 FEUF, en stödåtgärd till kommissionen. Stödåtgärden avsåg en rekapitalisering (nyemission med företrädesrätt för befintliga aktieägare) med ett belopp som, beroende på de slutgiltiga villkoren för nyemissionen, kunde uppgå till mellan 499 miljoner och 512 miljoner euro (nedan kallad den aktuella åtgärden). De nya aktierna erbjöds till samtliga aktieägare i stödmottagaren, Finnair, plc (nedan kallad stödmottagaren eller Finnair), i förhållande till deras befintliga andelar i företagets kapital.
- 3 Den aktuella åtgärden grundar sig på artikel 107.3 b FEUF. Den är en följd av beviljandet av en statlig garanti till förmån för Finnair som kommissionen, i sitt beslut C(2020) 3387 final av den 18 maj 2020 om statligt stöd SA.56809 (2020/N) – Finland covid-19: Statlig garanti till Finnair (nedan kallat beslutet om den statliga garantin), förklarade vara förenlig med den inre marknaden, mot bakgrund av punkterna 3.2 och 3.4 i meddelandet från kommissionen av den 19 mars 2020, med titeln ”Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19” (EUT C 91 I, 2020, s. 1) och ändrad den 3 april och den 8 maj 2020 (nedan kallad den tillfälliga ramen). Den statliga garantin omfattade 90 procent av ett lån på 600 miljoner euro som Finnair hade fått från en pensionsfond.
- 4 Den 9 juni 2020 antog kommissionen det angripna beslutet. I det beslutet fann kommissionen att det inte fanns anledning att göra några invändningar mot den aktuella åtgärden, med motiveringen att den var förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107.3 b FEUF. Kommissionen bedömde förenligheten av varje åtgärd som ingick i den övergripande transaktionen, det vill säga den statliga garantin och rekapitaliseringen. Kommissionen bedömde särskilt om det förelåg effekter till följd av den kumulativa förekomsten av de två åtgärderna och prövade huruvida dessa eventuella kumulativa effekter var förenliga med den inre marknaden.

Parternas yrkanden

- 5 Sökandebolaget har yrkat att tribunalen ska

- ogiltigförklara det angripna beslutet, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 6 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska
- avvisa eller ogilla talan, och
 - förplikta sökandebolaget att ersätta rättegångskostnaderna.
- 7 Republiken Frankrike och Republiken Finland har yrkat att tribunalen ska ogilla talan.

Rättslig bedömning

- 8 Sökandebolaget har åberopat fyra grunder till stöd för sin talan. Som första grund har det gjorts gällande att artikel 107.3 b FEUF åsidosattes. Den andra grunden avser åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen, principen om frihet att tillhandahålla tjänster och principen om etableringsfrihet. Sökandebolaget har som tredje grund gjort gällande att dess processuella rättigheter åsidosattes. Den fjärde grunden avser avsaknad av motivering.

Upptagande till prövning

- 9 Kommissionen har, med stöd av Republiken Frankrike, bestritt att de tre första grunderna kan tas upp till prövning. Kommissionen har gjort gällande att sökandebolaget inte har rätt att ifrågasätta att det angripna beslutet är välgrundat, eftersom bolaget inte har visat att dess konkurrensställning på den finska lufttrafikmarknaden påverkades väsentligt. Enligt kommissionen har sökandebolaget endast angett att det trafikerade linjen Helsingfors (Finland)–Wien (Österrike) under sommaren 2020, men uppgett att det upphörde med detta. Kommissionen betvivlar därför även att sökandebolaget har visat att det var en berörd part, eftersom det inte har lagt fram några uppgifter som kan visa att det konkurrerade med stödmottagaren.
- 10 Sökandebolaget har bestritt att dessa rättegångshinder föreligger.
- 11 Tribunalen erinrar om att när kommissionen fattar ett beslut om att inte göra invändningar med stöd av artikel 4.3 i rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 FEUF (EUT L 248, 2015, s. 9, och rättelse i EUT L 159, 2016, s. 23, och i EUT L 84, 2020, s. 24), såsom i förevarande fall, förklarar den inte bara de aktuella åtgärderna förenliga med den inre marknaden, utan den avstår även underförstått från att inleda ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 108.2 FEUF och artikel 6.1 i nämnda förordning (se, analogt, dom av den 27 oktober 2011, Österrike/Scheucher-Fleisch m.fl., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punkt 42 och där angiven rättspraxis). Om kommissionen efter den preliminära granskningen finner att den anmälda åtgärden föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden är den enligt artikel 4.4 i förordning 2015/1589 skyldig att fatta beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 108.2 FEUF och artikel 6.1 i nämnda förordning. Enligt sistnämnda bestämmelse ska den berörda medlemsstaten och andra berörda parter i ett sådant

beslut uppmanas att lämna sina synpunkter inom en föreskriven tidsfrist som normalt inte ska överskrida en månad (se, analogt, dom av den 24 maj 2011, kommissionen/Kronoply och Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punkt 46).

- 12 I förevarande fall beslutade kommissionen, efter en preliminär granskning, att inte göra några invändningar mot den aktuella åtgärden, med motiveringen att den var förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107.3 b FEUF. Eftersom det formella granskningsförfarandet inte inleddes hade de berörda parterna, vilka skulle ha kunnat lämna synpunkter under detta skede, inte någon sådan möjlighet. För att avhjälpa detta har de tillerkänts rätt att angripa kommissionens beslut att inte inleda det formella granskningsförfarandet vid unionsdomstolen. En talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet som väckts av en berörd part i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF kan följaktligen tas upp till sakprövning, när den som väckt denna talan har gjort detta i syfte att tillvarata de processuella rättigheter som vederbörande åtnjuter enligt den sistnämnda bestämmelsen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 november 2010, NDSHT/kommissionen, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punkt 56 och där angiven rättspraxis).
- 13 Ett företag som konkurrerar med mottagaren av en stödåtgärd ingår, mot bakgrund av artikel 1 h i förordning 2015/1589, obestriddligen bland ”berörda parter” i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF (dom av den 3 september 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland m.fl./kommissionen, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punkt 50; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 18 november 2010, NDSHT/kommissionen, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punkt 59).
- 14 I motsats till vad kommissionen och Republiken Frankrike har hävdad, har sökandebolaget styrkt att det var konkurrent till Finnair. Bolaget har nämligen förklarat att det tillhandahöll tjänster för flygpassagerartrafik från och till Finland sedan mer än 17 år. Det är även utrett att sökandebolaget, innan covid-19-pandemin bröt ut, hade en andel av marknaden för dessa tjänster, även om denna marknadsandel var liten. Sökandebolaget har även uppgett att det år 2019 hade transporterat fler än 100 000 passagerare från och till Finland och att dess ursprungliga flygschema, innan covid-19-pandemin bröt ut, för sommarsäsongen år 2020 omfattade sex linjer med avgång från tre finska flygplatser. Sökandebolaget har även förklarat, utan att detta har bestritts, att dess verksamhet i Finland hade påverkats mer av pandemin än stödmottagarens verksamhet.
- 15 I motsats till vad kommissionen har gjort gällande påverkas inte denna slutsats av den omständigheten att sökandebolaget upphörde att tillhandahålla sina tjänster i Finland på grund av covid-19-pandemin. Med beaktande av de faktiska omständigheter som tribunalen redogjort för i punkt 14 ovan, och de förhållanden som medförde att tjänsterna upphörde, ska det konstateras att detta upphörande troligen var tillfälligt och att konkurrensförhållandet mellan sökandebolaget och stödmottagaren inte hade upphört när ansökan ingavs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 september 2021, NeXovation/kommissionen, C-665/19 P, EU:C:2021:667, punkt 63). Sökandebolaget uppgav för övrigt vid förhandlingen att det på nytt utförde flygningar från och till Finland.
- 16 Av detta följer att sökandebolaget, som är konkurrent till stödmottagaren, har styrkt att bolaget var en berörd part, i den mening som avses i artikel 1 h i förordning 2015/1589, som hade ett intresse av att tillvarata de processuella rättigheter som det åtnjöt enligt artikel 108.2 FEUF.

- 17 I förevarande fall framgår det av punkterna 33–39 i ansökan att sökandebolaget, genom sin talan, endast vill säkerställa iakttagandet av de processuella rättigheter som bolaget har enligt artikel 108.2 FEUF, även om den tredje grunden är den enda som uttryckligen avser tillvaratagandet av dess rättigheter. Talan kan således tas upp till sakprövning i den del sökandebolaget har gjort gällande att dess processuella rättigheter åsidosattes. Det är följaktligen nödvändigt att avgöra vilka grunder för talan som kan prövas genom att de syftar till att fastställa detta åsidosättande.
- 18 Talan kan prövas såvitt avser den tredje grunden, vilken syftar till att säkerställa iakttagandet av sökandebolagets processuella rättigheter. Det ska dessutom erinras om att sökandebolaget, för att styrka att dess processuella rättigheter åsidosattes, har rätt att åberopa argument som syftar till att visa att kommissionens konstaterande att den aktuella åtgärden var förenlig med den inre marknaden var felaktigt, vilket än mer kan visa att kommissionen borde ha känt tveksamhet vid bedömningen av huruvida denna åtgärd var förenlig med den inre marknaden. I förevarande fall är tribunalen följaktligen behörig att pröva de argument i sak som sökandebolaget har åberopat inom ramen för de två första grunderna som bolaget har hänvisat till i samband med sin tredje grund, för att kontrollera huruvida dessa kan stödja den grund som sökandebolaget uttryckligen har åberopat beträffande att det förelåg tveksamhet som motiverade inledandet av det förfarande som avses i artikel 108.2 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2013, Ryanair/kommissionen, C-287/12 P, ej publicerad, EU:C:2013:395, punkterna 57–60, och dom av den 6 maj 2019, Scor/kommissionen, T-135/17, ej publicerad, EU:T:2019:287, punkt 77).
- 19 Vad beträffar den fjärde grunden, som avser avsaknaden av motivering i det angripna beslutet, framhåller tribunalen att åsidosättande av motiveringsskyldigheten innebär ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, och utgör en grund avseende tvingande rätt som unionsdomstolen ska pröva ex officio och som inte hänför sig till det angripna beslutets materiella lagenlighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkterna 67–72).

Prövning i sak

- 20 Tribunalen erinrar inledningsvis om att lagenligheten av ett beslut, såsom det angripna beslutet, om att inte göra invändningar, vilket grundas på artikel 4.3 i förordning 2015/1589, beror på huruvida bedömningen av de uppgifter och omständigheter som kommissionen förfogade över under den preliminära granskningen av den anmälda åtgärden objektivt sett borde ha föranlett tveksamhet i fråga om åtgärdens förenlighet med den inre marknaden, eftersom sådan tveksamhet föranleder en skyldighet att inleda ett formellt granskningsförfarande, i vilket berörda parter i den mening som avses i artikel 1 h i nämnda förordning får delta (se, analogt, dom av den 3 september 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland m.fl./kommissionen, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punkt 80, och dom av den 2 september 2021, kommissionen/Tempus Energy och Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punkt 38).
- 21 Lagenligheten av ett beslut om att inte göra invändningar som fattats efter det preliminära granskningsförfarandet ska bedömas av unionsdomstolen inte bara mot bakgrund av de uppgifter som kommissionen hade tillgång till när den antog beslutet, utan även mot bakgrund av de uppgifter som den kunde ha fått tillgång till (dom av den 29 april 2021, Achemos Grupé och Achema/kommissionen, C-847/19 P, ej publicerad, EU:C:2021:343, punkt 41, och dom av den 2 september 2021, kommissionen/Tempus Energy och Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punkt 42).

- 22 Den som yrkar ogiltigförklaring av detta beslut ska lägga fram bevis, i form av en rad samstämmiga indicier, för att det föreligger tveksamhet i fråga om det aktuella stödets förenlighet med den inre marknaden. Bevisningen ska avse såväl omständigheterna kring beslutet om att inte göra invändningar som dess innehåll (dom av den 3 september 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland m.fl./kommissionen, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punkt 82, och dom av den 2 september 2021, kommissionen/Tempus Energy och Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punkt 40).
- 23 I förevarande fall ankommer det på tribunalen, vid prövningen av det angripna beslutets lagenlighet, att undersöka de argument som sökandebolaget har åberopat för att visa att kommissionen, efter en preliminär granskning, borde ha känt tveksamhet i fråga om den aktuella åtgärdens förenlighet med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 4.3 och 4.4 i förordning 2015/1589.

Den tredje grunden: Åsidosättande av sökandebolagets processuella rättigheter

- 24 Den tredje grunden, inom ramen för vilken sökandebolaget även har hänvisat till sin första och andra grund, består av sex delar, vilka avser olika indicier som visar att kommissionen borde ha känt tveksamhet i den mening som detta begrepp ges i artikel 4 i förordning 2015/1589.

– Indiciet på att artikel 107.3 b FEUF åsidosattes, eftersom den aktuella åtgärden inte avhjälp en allvarlig störning i Finlands ekonomi

- 25 Sökandebolaget har i huvudsak klandrat kommissionen för att den inte fastställde att den aktuella åtgärden var avsedd att avhjälpa en allvarlig störning i Finlands ekonomi.
- 26 Kommissionen har, med stöd av Republiken Frankrike och Republiken Finland, bestritt detta argument.
- 27 Tribunalen erinrar om att enligt artikel 107.3 b FEUF kan stöd för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi anses som förenligt med den inre marknaden.
- 28 Artikel 107.3 b FEUF utgör ett undantag från huvudregeln i artikel 107.1 FEUF att statligt stöd är oförenligt med den inre marknaden. Den förstnämnda bestämmelsen ska därför tolkas restriktivt (se dom av den 9 april 2014, Grekland/kommissionen, T-150/12, ej publicerad, EU:T:2014:191, punkt 146 och där angiven rättspraxis). I artikel 107.1 FEUF preciseras att stöd, ”av vilket slag det än är”, som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel är oförenligt med den inre marknaden. Artikel 107.3 b FEUF är därför tillämplig på individuella stödåtgärder (dom av den 14 april 2021, Ryanair/kommissionen (Finnair I; covid-19), T-388/20, överklagad, EU:T:2021:196, punkt 32).
- 29 Enligt rättspraxis får kommissionen endast förklara ett stöd förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 FEUF om den kan konstatera att stödet bidrar till att förverkliga något av de angivna målen, vilka det stödmottagande företaget inte skulle kunna uppnå på egen hand under normala marknadsvillkor. Den aktuella åtgärden kan med andra ord inte förklaras förenlig med den inre marknaden om den förbättrar det stödmottagande företags finansiella situation utan att vara nödvändig för att uppnå det mål som anges i artikel 107.3 b FEUF, det vill säga att avhjälpa en allvarlig störning i Finlands ekonomi (se, för ett liknande resonemang, dom av den

14 januari 2009, Kronoply/kommissionen, T-162/06, EU:T:2009:2, punkt 65 och där angiven rättspraxis; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 14 april 2021, Ryanair/kommissionen (Finnair I; covid-19), T-388/20, överklagad, EU:T:2021:196, punkt 33).

- 30 För det första ska det påpekas att det, i motsats till vad sökandebolaget har hävdad, enligt artikel 107.3 b FEUF inte krävs att det aktuella stödet i sig kan avhjälpa den allvarliga störningen i den berörda medlemsstats ekonomi. När kommissionen väl har konstaterat att en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi verkligen föreligger, kan nämligen denna medlemsstat, om övriga rekvisit i den artikeln är uppfyllda, ges tillåtelse att bevilja statligt stöd i form av stödordningar eller individuella stödåtgärder, vilka bidrar till att avhjälpa den allvarliga störningen. Det skulle således kunna röra sig om flera stödåtgärder som var och en bidrar till detta ändamål. Det kan således inte krävas att en stödåtgärd, för att den med giltig verkan ska kunna vara grundad på artikel 107.3 b FEUF, i sig avhjälper en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi (dom av den 14 april 2021, Ryanair/kommissionen (Finnair I; covid-19), T-388/20, överklagad, EU:T:2021:196, punkt 41).
- 31 Under dessa omständigheter kan sökandebolaget inte med framgång klandra kommissionen för att den slog fast att den aktuella åtgärden uppfyllde rekvisiten i artikel 107.3 b FEUF, enbart på grund av att denna åtgärd i sig inte kunde avhjälpa den allvarliga störningen i Finlands ekonomi som orsakats av utbrottet av covid-19.
- 32 För det andra, i den mån som sökandebolaget har hävdad att den aktuella åtgärden inte avhjälper den allvarliga störningen i Finlands ekonomi utan tvärtom förvärrar denna genom att endast komma Finnair till godo, ska det prövas huruvida kommissionen gjorde en riktig bedömning när den slog fast att denna åtgärd bidrog till att uppnå detta mål som avses i artikel 107.3 b FEUF, i enlighet med den rättspraxis som har angetts i punkt 29 ovan.
- 33 I förevarande fall har sökandebolaget inte bestritt vare sig att covid-19-pandemin medförde en allvarlig störning i Finlands ekonomi eller att flygbranschen i sin helhet har blivit särskilt påverkad av den kris som pandemin orsakade.
- 34 Sökandebolaget har inte heller bestritt slutsatsen att den statliga garantin och den aktuella åtgärden har ett så nära samband att de ska anses utgöra ett enda ingripande.
- 35 Syftet med dessa båda åtgärder är i huvudsak att ge Finnair tillräckligt med likvida medel för att kunna bibehålla sin ekonomiska bärkraft och upprätthålla sina lufttrafiktjänster under den period då covid-19-pandemin allvarligt stör Finlands ekonomi i dess helhet samt förhindra Finnairs konkurs och därigenom ytterligare störningar av den berörda medlemsstats ekonomi (punkt 41 i det angripna beslutet).
- 36 I det angripna beslutet fann kommissionen att Finnairs konkurs eller obestånd riskerade att allvarligt störa Finlands ekonomi på grund av Finnairs viktiga roll för landets nationella och internationella konnektivitet och dess ekonomiska och sociala betydelse för många leverantörer och arbetstagare i Finland. Kommissionen drog därför slutsatsen att de åtgärder som Finnair drog fördel av bidrog till förverkligandet av ett av de mål som omnämns i artikel 107.3 FEUF, nämligen att avhjälpa en allvarlig störning i detta lands ekonomi (punkterna 84–86 i det angripna beslutet).

- 37 På den punkten ska det först konstateras att Finnair hade ett inrikes och utrikes linjenät som säkerställde Finlands konnektivitet. Finnair var nämligen det största lufttrafikföretaget i Finland år 2019 med nästan 15 miljoner passagerare, det vill säga 67 procent av samtliga passagerare som reste till, från och inom Finland under det året. Finnair trafikerade majoriteten av de finska regionala flygplatserna och hade ett omfattande internationellt linjenät på mer än 100 linjer mellan Finland och de huvudsakliga näringslivscentrumen i Europa och andra regioner i världen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 april 2021, Ryanair/kommissionen (Finnair I; covid-19), T-388/20, överklagad, EU:T:2021:196, punkterna 45 och 57).
- 38 Finnair var dessutom det största flygfraktföretaget i Finland och hade ett omfattande asiatiskt linjenät. Detta linjenät var av grundläggande betydelse för handeln mellan finländska och asiatiska företag och det var av ännu större betydelse i samband med den kris som orsakades av covid-19-pandemin. Finnair hade daglig fraktlinjetrafik till Sydkorea, Kina och Japan för att tillgodose Finlands efterfrågan på läkemedel och medicinsk utrustning som var nödvändiga för att bekämpa viruset (dom av den 14 april 2021, Ryanair/kommissionen (Finnair I; covid-19), T-388/20, överklagad, EU:T:2021:196, punkt 47).
- 39 Det ska vidare påpekas, såsom kommissionen gjorde i det angripna beslutet, att Finnair hade stor ekonomisk och social betydelse i Finland. År 2017 var nämligen Finnair det sextonde största bolaget i Finland i förhållande till sitt bidrag till landets bruttonationalprodukt (BNP) med ett mervärde på 600 miljoner euro, och bolaget hade cirka 6 800 anställda år 2019.
- 40 Sökandebolaget har hävdad att dessa siffror är otillräckliga, jämfört med Finlands BNP (cirka 241 miljarder euro år 2019) eller det totala antalet anställda (2,5 miljoner personer), för att motivera den aktuella åtgärden. Även om Finnairs mervärde utgör endast en del av Finlands BNP och Finnairs anställda endast motsvarar en bråkdel av antalet anställda i Finland, kan detta inte påverka Finnairs betydelse för denna ekonomi. Det räcker att påpeka att Finnair självt transporterade 67 procent av samtliga passagerare som reste till, från och inom Finland och att det var det enda flygföretaget med reguljär linjetrafik till flertalet av Finlands regionala flygplatser under hela året. 50 procent av de passagerare som reste med Finnair på dessa inrikesflygningar reste av yrkesmässiga skäl. Finnair har därför en viktig roll för flygpassagerartrafiken i ett land där andra transportmedel inte alltid är ett tillfredsställande alternativ till flyget på grund av klimatet och geografiska förhållanden. Under pandemin samarbetade dessutom Finnair med Försörjningsberedskapscentralen (Finland) och använde sitt internationella linjenät för att tillgodose Finlands behov av nödvändigt materiel för att bekämpa covid-19-pandemin. En tryggad försörjning av aktuella läkemedel och medicinsk utrustning är av strategisk betydelse både för att skydda hälsan för de personer som bor i Finland och för att kunna begränsa nedstängningsåtgärderna och snabbt få fart på Finlands ekonomi. Många finska företag förlitade sig på de frakttjänster som Finnair tillhandahöll och vissa förlitade sig även på Finnairs inköp. Finnairs inköp från leverantörer uppgick nämligen till 1,9 miljarder euro år 2019, varav 40 procent kom från finländska företag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 april 2021, Ryanair/kommissionen (Finnair I; covid-19), T-388/20, överklagad, EU:T:2021:196, punkterna 44–53).
- 41 Mot bakgrund av dessa omständigheter gjorde kommissionen en riktig bedömning när den slog fast att på grund av Finnairs viktiga roll för Finlands nationella och internationella konnektivitet och dess ekonomiska och sociala betydelse för många finska leverantörer och arbetstagare, bidrog den aktuella åtgärden till att förverkliga ett mål som anges i artikel 107.3 b FEUF, nämligen att avhjälpa en allvarlig störning i landets ekonomi, och den förvärrade på intet sätt störningen i Finlands ekonomi, i motsats till vad sökandebolaget har hävdad.

- 42 De övriga argument som sökandebolaget har anfört i det avseendet kan inte ändra denna slutsats.
- 43 Vad, för det första, beträffar kommissionens tidigare beslut som fattats med stöd av artikel 107.3 b FEUF, har sökandebolaget gjort gällande att de beslut som avsåg företag, och som fattades individuellt, avsåg banker och en operatör av järnvägsnätet i en medlemsstat. Sökandebolaget har hävdade att även om en bank kan vara systemviktig för en ekonomi och ett järnvägsnät kan ha en viktig roll för ekonomin och befolkningen i ett land, är så inte fallet med Finnair.
- 44 Tribunalen påpekar att det angripna beslutets lagenlighet ska bedömas enbart mot bakgrund av artikel 107.3 b FEUF, och inte mot bakgrund av en påstådd tidigare beslutspraxis av kommissionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2013, Nitrogénművek Vegyipari/kommissionen, T-387/11, ej publicerad, EU:T:2013:98, punkt 126 och där angiven rättspraxis). Hursomhelst kan enbart den omständigheten att Finnair varken är en bank eller en operatör av järnvägsnätet inte ligga till grund för slutsatsen att företaget inte är viktigt för Finlands ekonomi. Enbart denna omständighet kan inte heller visa att den aktuella åtgärden inte bidrog till att förverkliga ett mål som avses i artikel 107.3 b FEUF och att kommissionen borde ha känt tveksamhet vid bedömningen av huruvida denna åtgärd var förenlig med den inre marknaden.
- 45 Vad, för det andra, beträffar Finnairs påstådda ekonomiska svårigheter före covid-19-pandemin, konstaterar tribunalen att sökandebolaget inte har bestritt att detta flygföretag, före covid-19-pandemin, inte var ett företag i svårigheter i den mening som avses i artikel 2 led 18 i kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 [FEUF] och 108 [FEUF] (EUT L 187, 2014, s. 1).
- 46 Handlingen med titeln ”Finansiell information 2019, Finnair ”, vilken ingavs som bilaga till ansökan och som har åberopats av sökandebolaget till stöd för dess argument, visar inte att det förelåg några svårigheter som påverkade Finnair före covid-19-pandemins början och som skulle ha kunnat föranleda tveksamhet i fråga om den aktuella åtgärdens förenlighet med den inre marknaden. Trots att Finnairs vinster minskade med 25 procent år 2019 jämfört med år 2018, bekräftar denna handling tvärtom att Finnair, trots denna minskning, förblev ett lönsamt företag före covid-19-pandemin.
- 47 Vad, för det tredje, beträffar Finnairs betydelse för Finlands konnektivitet, har sökandebolaget gjort gällande att denna betydelse har överdrivits i det angripna beslutet, eftersom två tredjedelar av de biljetter som säljs av detta flygföretag är biljetter till anslutningsflyg. Det räcker i detta hänseende att påpeka att antalet passagerare utan anslutningsflyg som reser med Finnair inte är den enda faktor som beaktades av kommissionen för att dra slutsatsen att den aktuella åtgärden bidrog till att förverkliga ett av de mål som avses i artikel 107.3 b FEUF. Såsom framgår av punkterna 84–86 i det angripna beslutet beaktade kommissionen visserligen passagerartrafiken, men även fraktrafik, arbetstillfällen, inköp från finska leverantörer och bidraget till BNP. Även om det godtas att två tredjedelar av de biljetter som såldes av Finnair var biljetter till anslutningsflyg, kvarstår det faktum att Finnair spelade en viktig roll för landets konnektivitet före covid-19-pandemin (se punkterna 37–40 ovan). Under dessa omständigheter kan sökandebolagets argument inte styrka att den aktuella åtgärden inte bidrog till att avhjälpa den allvarliga störningen i Finlands ekonomi och att kommissionen borde ha känt tveksamhet vid bedömningen av huruvida denna åtgärd var förenlig med den inre marknaden.

- 48 Vad, för det fjärde, beträffar argumentet om att kommissionen inte visade att Finnairs konkurs med nödvändighet skulle ha äventyrat Finlands ekonomi och konnektivitet, har sökandebolaget särskilt kritiserat kommissionen för att den inte styrkte dels att Finnair med nödvändighet skulle ha gått i konkurs utan den aktuella åtgärden och att alla dess verksamheter då skulle ha upphört, dels att inget annat flygföretag skulle ha kunnat anpassa sig och trafikera de linjer som tidigare trafikerades av Finnair. Sökandebolaget anser att flygföretagen Malevs och Spanairs konkurser visar i det avseendet att ett nationellt flygföretags konkurs kan öka konnektiviteten i ett land och få dess viktigaste flygplats att blomstra.
- 49 Även om kommissionen, i det angripna beslutet, ansåg att Finnairs konkurs eller obestånd kunde orsaka en allvarlig störning i Finlands ekonomi, krävde inte bedömningen av den aktuella åtgärdens förenlighet att kommissionen förvissade sig om att Finnair med nödvändighet skulle ha upphört med alla sina verksamheter utan ett statligt ingripande. Det var tillräckligt att den konstaterade att den aktuella åtgärden var nödvändig med hänsyn till de allvarliga svårigheter som Finnair hade för att fortsätta bedriva sin verksamhet på grund av riskerna för företagets solvens.
- 50 I det avseendet ska det påpekas att efterfrågan både på inrikes och utrikes flygningar drabbades hårt av spridningen av covid-19 och de flygrestriktioner som följde därav. Det är ostridigt att kollapsen av efterfrågan hade en plötslig och dramatisk negativ inverkan på Finnairs kassaflöde. Under våren 2020 hade Finnair ställt in en stor andel av sina flygningar och var därefter tvunget att återbetala pengar till passagerarna (punkt 81 i det angripna beslutet). Finnair hade då försökt att erhålla finansiering på kreditmarknaderna, men hade inte kunnat täcka alla sina likviditetsbehov på grund av situationen och osäkra utsikter. När beslutet om den statliga garantin fattades hade Finnair lyckats få en kreditlättning och hade förhandlat fram en lindring av villkoren för så kallad sale och leaseback av dess flygplan som inte var in-tecknade, för att få ytterligare medel. Finnair hade även infört betydande och övergripande kostnadsbesparande åtgärder för att bevara sin likviditet.
- 51 Trots dessa åtgärder konstaterade kommissionen i det angripna beslutet, på grundval av Finnairs finansiella prognoser för åren 2020–2022, att företagets egna kapital skulle minska avsevärt jämfört med den situation som förelåg före covid-19-pandemin. Med hänsyn till dessa prognoser ansåg kommissionen att trots det lån garanterat av staten som Finnair hade fått, kunde den omständigheten att det inte skedde någon ökning av företagets kapital och att det var omöjligt att låna tillräckligt på marknaderna för att täcka företagets likviditetsbehov utsätta Finnair för en likviditetskris och följaktligen för risken att inte kunna uppfylla sina betalningsförpliktelser och skyldigheten att genomgå ett insolvensförfarande (punkterna 4, 80 och 81 i det angripna beslutet).
- 52 I motsats till vad sökandebolaget har hävdats kan vidare den omständigheten att ett annat flygföretag eventuellt har hittat ”andra marknadslösningar” till följd av en så kallad sale och leaseback-transaktion eller en personalminskning inte påverka det ovan anförda.
- 53 Det ska konstateras att Finnair sökte efter andra finansieringslösningar, liknande dem som sökandebolaget har nämnt i sina inlagor, innan det ingav en skriftlig begäran om rekapitalisering till Republiken Finland, men företaget lyckades inte hitta en finansiering på marknaderna som skulle ha gjort det möjligt för företaget att täcka alla sina likviditetsbehov. Vidare påpekade kommissionen att den aktuella rekapitaliseringen hade två huvudsakliga konsekvenser för Finnair. För det första gjorde den det möjligt att öka Finnairs egna kapital och således förbättra dess skuldkvot samt dess utsikter att på nytt få tillgång till finansmarknaderna på rimliga villkor. För det andra gjorde den det möjligt att tillföra Finnair likvida medel. Detta är skälet till att de

finska myndigheterna och kommissionen ansåg att de likvida medel som erhöles tack vare rekapitaliseringen inte kunde ha erhållits på annat sätt (punkt 42 i det angripna beslutet). Tvärtom finns det inte något bland handlingarna i målet, särskilt inte något bevis som lagts fram av sökandebolaget, som gör det möjligt att dra slutsatsen att ”andra finansieringslösningar” skulle ha gjort det möjligt att uppnå målet med den aktuella åtgärden och samtidigt säkerställa att båda delarna av det eftersträvade resultatet uppnås.

- 54 Mot bakgrund av det ovan anförda ska det följaktligen anses att kommissionen visade att den aktuella åtgärden var nödvändig med hänsyn till de allvarliga svårigheter som Finnair hade för att fortsätta bedriva sin verksamhet på grund av riskerna för företagets solvens.
- 55 För övrigt, även om exemplen med Malev och Spanair, som sökandebolaget har åberopat, visar att ett flygföretags konkurs inte nödvändigtvis medför en förlust av konnektivitet för den berörda medlemsstaten, räcker det att påpeka att Finnairs betydelse för landets konnektivitet inte var den enda omständighet som beaktades för att bedöma Finnairs betydelse för Finlands ekonomi (se punkt 47 ovan). Sökandebolaget har inte heller lagt fram någon uppgift som kan upplysa tribunalen om konsekvenserna av dessa två konkurser för arbetstillfällena, leverantörerna och ytterst det mervärde som skapas i de två berörda medlemsstaternas ekonomi. Under dessa omständigheter kan den analogi som sökandebolaget har gjort mellan dessa konkurser och det aktuella fallet inte påverka konstaterandet att den aktuella åtgärden avhjälpde en allvarlig störning i Finlands ekonomi.
- 56 Sökandebolagets argument om att det har en stor luftfartygsflotta som snabbt skulle kunna förflyttas för att ersätta Finnair om dess verksamhet upphörde inriktar sig på samma sätt på Finlands konnektivitet och bortser från de andra faktorer som beaktades, såsom lokala arbetstillfällen, lokala leverantörer och det mervärde som företaget skapat i Finlands ekonomi.
- 57 Av det ovan anförda följer att även om den aktuella åtgärden visserligen medför en förbättring av Finnairs finansiella situation, är den likväl nödvändig för att uppnå ett av de mål som föreskrivs i artikel 107.3 b FEUF, nämligen att avhjälpa en allvarlig störning i Finlands ekonomi, i enlighet med den rättspraxis som har angetts i punkt 29 ovan. Tribunalen finner följaktligen att sökandebolaget, inom ramen för den tredje grundens första del, inte har lagt fram något avgörande indicium på att det förelåg tveksamhet i den mening som avses i artikel 4.3 och 4.4 i förordning 2015/1589.
- 58 Talan kan således inte bifallas såvitt avser denna delgrund.

– *Indiciet på att punkt 3.11 i den tillfälliga ramen åsidosattes*

- 59 Sökandebolaget har i huvudsak gjort gällande att kommissionen borde ha känt tveksamhet eftersom den aktuella åtgärden avvek från vissa krav som föreskrivs i punkt 3.11 i den tillfälliga ramen.
- 60 Kommissionen har, med stöd av Republiken Finland, bestritt dessa argument.
- 61 Det följer av fast rättspraxis att kommissionen har ett utrymme för skönsmässig bedömning vid bedömningen av huruvida stödåtgärder är förenliga med den inre marknaden enligt artikel 107.3 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 38 och där angiven rättspraxis). I samband med utövandet av detta utrymme för skönsmässig bedömning får kommissionen anta förhållningsregler för att fastställa de kriterier som ska utgöra grunden för att bedöma om de stödåtgärder som planeras av

medlemsstaterna är förenliga med den inre marknaden. Genom att anta sådana regler, och genom offentliggörandet av dessa tillkännage att den fortsättningsvis ska tillämpa dem på de fall som omfattas av dem, begränsar kommissionen själv utrymmet för sin skönsmässiga bedömning, och den kan i princip inte frångå dessa regler utan att i förekommande fall riskera att hållas ansvarig för att ha åsidosatt allmänna rättsprinciper såsom likabehandlingsprincipen eller principen om skydd för berättigade förväntningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 mars 2016, Grekland/kommissionen, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punkt 69 och där angiven rättspraxis, och dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkterna 39 och 40).

- 62 Även om kommissionen på området för statligt stöd är bunden av de rambestämmelser som den antar, fråntar emellertid inte antagandet av sådana rambestämmelser kommissionen dess skyldighet att undersöka de specifika och exceptionella omständigheter som åberopats av en medlemsstat i ett specifikt fall för att kräva en direkt tillämpning av artikel 107.3 b FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 mars 2016, Grekland/kommissionen, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punkterna 70–72, och dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 41).
- 63 I förevarande fall anmälde de finska myndigheterna den aktuella åtgärden enligt artikel 107.3 b FEUF. I det angripna beslutet undersökte kommissionen den aktuella åtgärden mot bakgrund av punkt 3.11 i den tillfälliga ramen. Den avstod dock från att tillämpa vissa krav i denna ram, för att beakta denna åtgärds särdrag, nämligen privata investerares innehav och den omständigheten att staten, i egenskap av historisk aktieägare, inte ökade sitt innehav i stödmottagarens kapital jämfört med dess innehav före pandemin. Kommissionen angav att den i framtiden skulle tillämpa samma synsätt i jämförbara situationer med samma kännetecken och att den skulle inleda förfarandet för ändring av den tillfälliga ramen för att införa detta synsätt däri.
- 64 Parternas meningsskiljaktighet avser således de krav som föreskrivs i punkt 3.11 i den tillfälliga ramen och som kommissionen inte tillämpade. Det rör sig först om kravet att de individuella åtgärder för rekapitalisering som vidtas i samband med covid-19 ska innefatta en mekanism för höjning av ersättningen, som gradvis höjer statens ersättning, så att stödmottagaren ges incitament att köpa tillbaka statens kapitaltillskott, vidare förbudet för stödmottagarna att förvärva en andel på mer än 10 procent i konkurrerande företag så länge som minst 75 procent av dessa åtgärder inte har lösts in och, slutligen, förbudet för stödmottagarna att betala ut utdelningar så länge som dessa åtgärder inte till fullo har lösts in. Sökandebolaget har gjort gällande att kommissionen därigenom på ett konstlat sätt skapade ett undantag från den tillfälliga ramen och åsidosatte likabehandlingsprincipen, rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar. Kommissionen och Republiken Finland har tvärtom hävdats att det förelåg särskilda omständigheter som, i enlighet med den rättspraxis som har angetts i punkt 62 ovan, motiverade en direkt tillämpning av artikel 107.3 b FEUF på de faktiska omständigheterna i förevarande fall och följaktligen att de ovannämnda kraven inte skulle tillämpas.
- 65 Tribunalen påpekar inledningsvis att den aktuella åtgärden dels ingick i ett regelverk som präglades av de exceptionella omständigheter som orsakades av covid-19-pandemin, dels kännetecknades av mycket speciella särdrag som var unika för denna.
- 66 Vad beträffar det regelverk som den aktuella åtgärden ingick i, ska det påpekas att covid-19-pandemin gav upphov till exceptionella omständigheter. De olika nedstängningsåtgärder som vidtogs av medlemsstaterna, som till exempel åtgärder för social

distansering, reserestriktioner, karantänsbeslut och isoleringsåtgärder, fick till följd att efterfrågan på lufttrafik kollapsade och påverkade företag verksamma inom denna sektor direkt och på ett allvarligt sätt.

- 67 De ekonomiska återverkningarna av dessa exceptionella omständigheter krävde omedelbara åtgärder på både medlemsstatsnivå och unionsnivå. För det syftet antog kommissionen den tillfälliga ramen den 19 mars 2020, det vill säga några dagar efter det att de första nedstängningsåtgärderna hade vidtagits av medlemsstaterna, för att möjliggöra för dessa medlemsstater att handla med den skyndsamhet som situationen krävde. Ur den synvinkeln angav kommissionen, i den tillfälliga ramen, de villkor som de tillfälliga statliga stödåtgärderna måste uppfylla för att de ska anses vara förenliga med den inre marknaden på grundval av artikel 107.3 b FEUF och mycket snabbt godkännas efter att de anmälts av den berörda medlemsstaten. Med hänsyn till de extremt brådskande omständigheter som förelåg vid dess antagande, kunde denna ram inte förutse alla åtgärder som medlemsstaterna kunde komma att vidta till förmån för ekonomiska aktörer som påverkades av den kris som orsakades av covid-19-pandemin. För att beakta hur situationen utvecklades och de olika typer av åtgärder som medlemsstaterna planerade att använda för att hantera de skadliga effekterna av pandemin, gjorde kommissionen flera gånger ändringar i den tillfälliga ramen. Bland annat när det angripna beslutet antogs förberedde sig kommissionen på att inleda förfarandet för att återigen ändra den tillfälliga ramen, för att beakta den typ av tillfälliga stödåtgärder som den här aktuella. Denna ändring skedde slutligen den 29 juni 2020, det vill säga ett tjugotal dagar efter antagandet av det angripna beslutet.
- 68 Vad beträffar den aktuella åtgärdens särdrag, konstaterar tribunalen att denna åtgärd hade mycket speciella kännetecken som kommissionen inte hade räknat med vid antagandet av den tillfälliga ramen. Denna åtgärd hade inte till syfte att öka den andel som ägdes av staten, det vill säga den historiska aktieägaren, eftersom staten tecknade de nya aktierna endast i förhållande till sitt tidigare innehav. Vidare avsåg den aktuella åtgärden ett stort privat innehav. De privata investerarnas andel av rekapitaliseringen i Finnair utgjorde åtminstone 30 procent av det nya egna kapital som tillfördes, eftersom privata banker åtog sig att teckna de nya aktier som de nuvarande eller potentiella privata investerarna inte skulle köpa. Såsom Republiken Finland har angett, garanterade detta åtagande från de privata bankernas sida att statens andel inte skulle öka. Rekapitaliseringsmetoden fick således till följd att det statliga stödbeloppet var klart lägre än det belopp som skulle ha krävts utan det privata innehavet. Kort sagt omfattade rekapitaliseringen av Finnair samtidigt både offentligt och privat kapital på samma villkor, varvid det ska påpekas att förhållandet mellan de aktier som ägdes av offentliga aktieägare och de som ägdes av privata aktieägare förblev oförändrat.
- 69 Det är mot bakgrund av dessa exceptionella omständigheter och den aktuella åtgärdens mycket speciella kännetecken som det ska prövas huruvida de bevis som sökandebolaget har åberopat vid tribunalen kunde föranleda tveksamhet i fråga om den aktuella åtgärdens förenlighet med den inre marknaden.
- 70 Vad, för det första, beträffar mekanismen för höjning av ersättningen, varigenom stödmottagaren ska ges incitament att köpa tillbaka statens kapitalltillskott, har sökandebolaget gjort gällande att det följer av punkt 61 i den tillfälliga ramen att ”alla” rekapitaliseringsåtgärder – utan undantag – ska innefatta en sådan mekanism. Sökandebolaget anser att kommissionen felaktigt befriade Republiken Finland från skyldigheten att tillhandahålla en strategi för statens vidareförsäljning av sin kapitalandel i Finnair till följd av den aktuella åtgärden, trots att en sådan strategi krävs enligt punkt 3.11.7 i den tillfälliga ramen, som har rubriken ”Statens strategi för utträde ur innehav som

är ett resultat av rekapitaliseringen, och rapporteringsskyldigheter”. I det avseendet har sökandebolaget hävdad att det inte är motiverat att behandla de företag i vilka staten var aktieägare före covid-19-pandemin annorlunda än de företag i vilka staten inte var aktieägare. Att behandla dem olika, såsom kommissionen påstås ha gjort, avviker från den regel som syftar till att minska konkurrenssnedvridningarna och strider mot principen om neutralitet mellan offentlig egendom och privat egendom som anges i artikel 345 FEUF. Vidare har sökandebolaget gjort gällande att det skulle vara felaktigt att anse, såsom kommissionen påstås ha gjort i det angripna beslutet, att den relativt höga utspädningsgraden bland befintliga aktieägare motiverade att man avstod från kravet på en mekanism för höjning av ersättningen.

- 71 På den punkten påpekar tribunalen, såsom sökandebolaget visserligen har framhållit, att det i punkt 61 i den tillfälliga ramen föreskrivs att "[a]lla rekapitaliseringsåtgärder ska innefatta en mekanism som gradvis höjer statens ersättning, så att stödmottagaren ges incitament att köpa tillbaka statens kapitaltillskott". Varken lydelsen i punkt 61 eller innehållet i punkt 3.11.7 i den tillfälliga ramen, som också har åberopats av sökandebolaget, fråntar emellertid kommissionen dess skyldighet att undersöka huruvida en sådan mekanism för höjning av ersättningen är anpassad till det enskilda fallet, med hänsyn till den aktuella åtgärdens mycket speciella kännetecken och, om så inte är fallet, att direkt tillämpa artikel 107.3 b FEUF.
- 72 I punkt 74 i det angripna beslutet konstaterade kommissionen att incitamenten, som föreskrivs i den tillfälliga ramen, till att staten ska sälja sin andel av det egna kapitalet som förvärvats som stöd för att hantera covid-19-pandemin inte var lämpade för rekapitalisering av företag som redan delvis ägdes av staten och i vilka staten och privata investerare tecknade sig i förhållande till deras tidigare innehav. I punkterna 92 och 93 i detta beslut angav vidare kommissionen att även om det i den tillfälliga ramen föreskrevs en mekanism för höjning av statens ersättning i två steg, indikerade den aktuella åtgärden att de nya aktierna, som tecknades av bland annat staten, erbjöds till ett pris som var minst 20 procent lägre än kursen på Finnairs aktier under de 15 dagar som föregick begäran om rekapitalisering. Mot denna bakgrund ansåg kommissionen att denna rabatt i förhållande till aktiekursen var tillräcklig för att ge Republiken Finland tillräcklig ersättning och drog slutsatsen att andra höjningar av statens ersättning inte krävdes, med hänsyn till punkterna 60–62 i den tillfälliga ramen. I punkt 111 i beslutet fann slutligen kommissionen att det inte krävdes någon strategi för utträde, såsom den som föreskrivs i punkt 3.11.7 i den tillfälliga ramen, på grund av att det inte skedde någon ökning av statens andel av Finnairs kapital efter rekapitaliseringen.
- 73 Sökandebolaget har inte ifrågasatt kommissionens bedömning att eftersom de nya aktier som tecknades av staten hade ett pris som var minst 20 procent lägre än kursen på Finnairs aktier, var denna rabatt i förhållande till aktiekursen tillräcklig för att ge Republiken Finland tillräcklig ersättning. Bolaget har däremot kritiserat kommissionen för att den ansåg att incitamentet för staten att sälja vidare den andel av kapitalet som förvärvades enligt den aktuella åtgärden, som följde av de mekanismer för höjning av ersättningen som föreskrivs i den tillfälliga ramen, inte var lämpligt i förevarande fall.
- 74 Målet med de mekanismer för höjning av ersättningen som föreskrivs i punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen är att återställa tidigare status quo.
- 75 I ett sådant fall som det förevarande, där staten köper nya aktier i förhållande till sitt tidigare innehav, skulle en tillämpning av punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen och ett krav på att denna stat säljer den andel av kapitalet som den har förvärvat enligt den aktuella åtgärden i själva verket tvinga staten att minska sin andel till en lägre nivå än den som förelåg före genomförandet

av den aktuella åtgärden, vilket skulle leda till en ändring i stödmottagarens kapitalstruktur. I ett sådant scenario är det inte uteslutet att staten kan tvingas att gå miste om den ställning som majoritetsaktieägare som den hade före rekapitaliseringen. Sådana konsekvenser skulle gå utöver målet med de mekanismer för höjning av ersättningen som föreskrivs i punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen, såsom har angetts i punkt 74 ovan.

- 76 Med hänsyn till den aktuella åtgärdens mycket speciella kännetecken, finner därför tribunalen att kravet på en mekanism för höjning av ersättningen, varigenom stödmottagaren ges incitament att köpa tillbaka den andel av kapitalet som förvärvades av staten, vilket föreskrivs i punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen, var olämpligt, såsom kommissionen korrekt konstaterade.
- 77 De övriga argument som sökandebolaget har anfört påverkar inte denna slutsats.
- 78 I motsats till vad sökandebolaget har gjort gällande visar inte kommissionen praxis som har åberopats i det avseendet att det borde ha krävts en minskning av statens andel i Finnairs kapital jämfört med den andel som staten hade före covid-19-pandemin. De exempel som sökandebolaget har nämnt, nämligen två tidigare beslut av kommissionen avseende Crédit Lyonnais och Alstom, avsåg en situation där den klara målsättningen var att privatisera den berörda banken respektive en situation där staten gick in som ägare i det aktuella företaget. Dessa situationer skiljer sig från den som har nämnts i punkt 75 ovan. För övrigt framgår det av den rättspraxis som har nämnts i punkt 44 ovan att det angripna beslutets lagenlighet ska bedömas mot bakgrund av artikel 107.3 b FEUF, och inte mot bakgrund av en påstådd tidigare praxis.
- 79 Vidare kan tribunalen inte godta sökandebolagets argument om att kommissionen gav upphov till en skillnad i behandling av de företag som redan delvis ägdes av staten och de företag som ännu inte delvis ägdes av staten. En åtgärd som skulle öka statens totala innehav i ett företag som den delvis ägde före covid-19-pandemin och som skulle innebära ett statligt stöd är nämligen inte jämförbar med den aktuella åtgärden, med hänsyn till åtgärdens speciella kännetecken, och det kan därför inte föreligga någon skillnad i behandling av de företag som drar fördel av dessa två kategorier av åtgärder.
- 80 På samma sätt kan tribunalen inte godta sökandebolagets argument om att kommissionen åsidosatte artikel 345 FEUF, vari uppställs principen att fördragen är neutrala i förhållande till medlemsstaternas egendomsordning. Den aktuella åtgärden avser nämligen inte medlemsstaternas egendomsordning som sådan.
- 81 Vad slutligen beträffar den eventuella växelverkan mellan utspädningsgraden bland befintliga aktieägare och kravet på en mekanism för höjning av ersättningen som det har hänvisats till i sökandebolagets argument (se punkt 70 ovan), räcker det att påpeka att av de skäl som redan har angetts i punkterna 73–76 ovan var en mekanism för höjning av ersättningen under alla omständigheter inte lämplig under de särskilda omständigheter som kännetecknade den aktuella åtgärden.
- 82 I Finnairs specifika fall – där stödåtgärden är neutral för företagets kapitalstruktur, det parallella innehavet inom den privata sektorn är betydande, statens ersättning är tillräcklig och följaktligen risken för konkurrenssnedvridning är mindre – ska det därför anses att kommissionen styrkte i det angripna beslutet, i enlighet med den rättspraxis som har angetts i punkt 62 ovan, att förevarande fall skiljde sig från de situationer som avses i den tillfälliga ramen. Den omständigheten att den aktuella åtgärden inte omfattar en strategi för statens utträde, särskilt en

mekanism för höjning av ersättningen varigenom stödmottagaren ges incitament att köpa tillbaka statens kapitaltillskott, utgör inte ett indicium på att det förelåg tveksamhet i den mening som avses i artikel 4.3 och 4.4 i förordning 2015/1589.

- 83 Vad, för det andra, beträffar förbudet för stödmottagaren att förvärva en andel på mer än 10 procent i konkurrerande företag eller företag inom samma affärsgrän, vilket föreskrivs i punkt 74 i den tillfälliga ramen, har sökandebolaget gjort gällande att kommissionen olagligen tillät att Republiken Finland tillämpade detta förbud under en period på tre år. Kommissionen påstås ha gjort en felaktig bedömning när den fann att ett sådant krav, som föreskrivs i punkt 74 i den tillfälliga ramen, syftade till att ge privata investerare incitament att köpa de aktier som staten förvärvat i de privata bolag som fick stöd under covid-19-pandemin och att kravet därför inte var anpassat till situationer då staten var en historisk aktieägare. Enligt sökandebolaget syftade detta krav i själva verket till att avhjälpa konkurrenssnedvridningar.
- 84 Tribunalen erinrar om att det i punkt 74 i den tillfälliga ramen föreskrivs att "[s]å länge som minst 75 % av covid-19-rekapitaliseringen inte har återbetalats ska stödmottagare, med undantag för små och medelstora företag, vara förhindrade att förvärva en andel på mer än 10 % i konkurrenter eller andra aktörer inom samma affärsgrän, även i tidigare och senare led".
- 85 Detta förvärvsförbud har två syften. Dels begränsar det otillbörliga snedvridningar av konkurrensen, genom att det hindrar stödmottagarna från att använda offentliga medel för att finansiera verksamhet som kan orsaka snedvridningar på marknaden, såsom förvärv av andelar i konkurrerande företag eller företag inom samma affärsgrän. Dels ger förbudet stödmottagaren incitament att köpa tillbaka statens kapitaltillskott snarast möjligt, genom att punkt 74 i den tillfälliga ramen kopplar samman hävandet av förbudet med återbetalningen av minst 75 procent av stödåtgärden.
- 86 I förevarande fall är dock – såsom har angetts i punkterna 73–76 ovan och såsom kommissionen förklarade i punkt 104 i sitt beslut – ett sådant krav, vilket är kopplat till återbetalningen av 75 procent av den aktuella åtgärden, inte lämpligt, eftersom en sådan återbetalning skulle få till följd att den berörda medlemsstaten tvingas att minska sin andel i stödmottagarens kapital till en nivå som understiger den som staten hade före covid-19-pandemin. Under dessa omständigheter gjorde kommissionen en riktig bedömning när den slog fast att förvärvsförbudet i punkt 74 i den tillfälliga ramen inte kunde tillämpas i förevarande fall.
- 87 Istället uppställde Republiken Finland ett förbud för Finnair att göra förvärv under en period på tre år från och med datumet för kapitaltillskottet (punkt 25 i det angripna beslutet). Kommissionen ansåg att denna period var lämplig och proportionerlig i förhållande till behovet av att begränsa varje otillbörlig snedvridning av konkurrensen (punkt 105 i det angripna beslutet).
- 88 Sökandebolaget har inte i sig ifrågasatt den förbudsperiod som Republiken Finland föreslog och som kommissionen godtog. Bolaget har inskränkt sig till att kritisera kommissionen för att den tillät denna medlemsstat att göra undantag från det förvärvsförbud som föreskrivs i punkt 74 i den tillfälliga ramen, med motiveringen att konkurrenssnedvridningarna skulle bli mer begränsade när stödmottagaren var ett offentligt företag.
- 89 Det ska emellertid konstateras att kommissionen inte stödde sig på stödmottagarens offentliga eller privata beskaffenhet. Såsom framgår av punkt 105 i det angripna beslutet stödde sig kommissionen, för att motivera undantaget från det förvärvsförbud som föreskrivs i punkt 74 i den tillfälliga ramen med de mycket specifika omständigheterna i det aktuella fallet, endast på

den omständigheten att staten inte ökade nivån på sitt innehav i det aktuella företaget, vilket innebar att detta krav inte kunde tillämpas som sådant utan att leda till en betydande ändring av stödmottagarens kapitalstruktur.

- 90 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att kommissionen i det angripna beslutet, i enlighet med den rättspraxis som har angetts i punkt 62 ovan, styrkte att det aktuella fallet skilde sig från de situationer som avses i punkt 74 i den tillfälliga ramen. Den omständigheten att kommissionen godtog ett treårigt förvärvsförbud, i stället för att knyta detta förbud till återbetalningen av 75 procent av det egna kapital som staten tillförde, utgör således inte ett indicium på att det förelåg tveksamhet i den mening som avses i artikel 4.3 och 4.4 i förordning 2015/1589.
- 91 Vad, för det tredje, beträffar förbudet mot att betala ut utdelningar, har sökandebolaget gjort gällande att kommissionen avstod från detta förbud på grund av att det minskade de privata investerarnas intresse av att delta i rekapitaliseringen av Finnair, och den bortsåg från det faktum att detta konstaterande även gällde de privata företag i vilka staten tillförde eget kapital för första gången genom en stödåtgärd. Förbudet mot att betala ut utdelningar skulle säkerställa att statens rekapitalisering av ett företag inte användes för att berika företagets aktieägare. Genom att häva förbudet mot att betala ut utdelningar påstås kommissionen ha orsakat diskriminering på grundval av det aktuella företagets aktieägarstruktur.
- 92 Tribunalen erinrar om att det i punkt 77 i den tillfälliga ramen föreskrivs att mottagaren av en rekapitaliseringsåtgärd inte får dela ut utdelningar så länge som åtgärden inte till fullo har lösts in.
- 93 På den punkten ska det preciseras att förbudet mot att betala ut utdelningar syftar till att säkerställa att statens ingripande är tillfälligt – genom att ge stödmottagaren incitament att köpa tillbaka statens andel som förvärvats enligt stödåtgärden – och att stärka stödmottagarens egna kapital.
- 94 I förevarande fall gjorde kommissionen, såsom har angetts i punkterna 73–76 ovan, en riktig bedömning när den slog fast att det var olämpligt att ge stödmottagaren incitament att köpa tillbaka statens andel som förvärvades med tillämpning av den aktuella åtgärden, med hänsyn till den aktuella åtgärdens speciella kännetecken.
- 95 Även om det är riktigt, såsom sökandebolaget har hävdad, att utsikten att inte få en utdelning under alla omständigheter minskar en privat investerares intresse av att delta i en rekapitalisering, ska det – såsom har angetts i punkterna 73 och 94 i det angripna beslutet – påpekas att den aktuella åtgärden baseras på ett betydande innehav inom den privata sektorn så att statens andel i Finnairs kapital förblir oförändrad.
- 96 Med hänsyn till den aktuella åtgärdens speciella kännetecken, var det i det aktuella fallet viktigt att tillåta utbetalning av utdelningar eftersom det utgjorde ett incitament för privata aktieägare och privata investerare att teckna nya aktier och på så sätt tillhandahålla Finnair nytt privat kapital. Eftersom den aktuella åtgärden var utformad för att minska stödbeloppet så mycket som möjligt, var det logiskt att de privata investerarna försäkrades om att de skulle få utdelningar på de nya aktier som de tecknade, för att säkerställa ett betydande bidrag från privata investerare.
- 97 Detta gäller i än högre grad eftersom de exceptionella omständigheterna i samband med covid-19-pandemin fick till oundviklig följd att investeringsklimatet inom flygbranschen försämrades. Vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet hade detta klimat

- försämrats så till den grad att det, såsom har angetts i punkt 43 i det angripna beslutet, föranledde Republiken Finland att ställa en statlig garanti till Finnair för att öka chanserna att den offentliga och den privata sektorn deltog samtidigt i Finnairs rekapitalisering. Republiken Finland kunde därför inte förvänta sig ett betydande deltagande av privata aktieägare och privata investerare utan att inrätta incitament.
- 98 Det ska därför konstateras att avsaknaden av ett förbud mot utbetalning av utdelningar motiveras av den omständigheten att staten inte ökar sitt innehav i förhållande till statens innehav före den kris som orsakades av covid-19-pandemin på grund av att privata aktieägare och investerare samtidigt deltog i Finnairs rekapitalisering, vilket minskade stödbeloppet. De utdelningar som betalas ut till privata aktieägare och privata investerare utgör följaktligen endast ersättning för deras stora investering i Finnair, under krisförhållanden och i ett dystert investeringsklimat.
- 99 För övrigt har sökandebolaget inte lagt fram några uppgifter som kan visa att situationen då staten går in som ägare i ett privat företag genom en stödåtgärd, som i princip ökar statens andel i företagets kapital, är jämförbar med situationen i förevarande fall, vilken kännetecknas av både offentliga och privata kapitalinnehav, på samma villkor och i förhållande till deras tidigare innehav. Vidare ska det, av de skäl som har angetts i punkt 95 ovan, anses att dessa situationer är olika och att det angripna beslutet inte medförde någon diskriminering. Detta argument kan följaktligen inte godtas.
- 100 Mot bakgrund av det ovan anförda har det i det angripna beslutet styrkts, i enlighet med den rättspraxis som har angetts i punkt 62 ovan, att förevarande fall skiljer sig från de situationer som avses i den tillfälliga ramen. Den omständigheten att kommissionen hävde förbudet mot att betala ut utdelningar utgör följaktligen inte ett indicium på att det förelåg tveksamhet i den mening som avses i artikel 4.3 och 4.4 i förordning 2015/1589.
- 101 Enbart den omständigheten att kommissionen frångick tillämpningen av vissa krav i den tillfälliga ramen för att beakta den aktuella åtgärdens specifika omständigheter, i den mening som avses i den rättspraxis som har angetts i punkt 62 ovan, nämligen att staten var stödmottagarens historiska majoritetsaktieägare och att staten tecknade nya aktier endast i förhållande till dess tidigare innehav, är under dessa omständigheter inte tillräcklig för att visa att kommissionen borde ha känt tveksamhet i fråga om denna åtgärds förenlighet med den inre marknaden, vilket borde ha lett till att kommissionen antog ett beslut om att inleda det formella granskningsförfarandet.
- 102 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att kommissionen, i motsats till vad sökandebolaget har hävdats, inte heller åsidosatte principen om likabehandling, rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar.
- 103 Härav följer att sökandebolaget, inom ramen för den tredje grundens andra del, inte har lagt fram något avgörande indicium på att det förelåg tveksamhet i den mening som avses i artikel 4.3 och 4.4 i förordning 2015/1589. Talan kan således inte bifallas såvitt avser denna delgrund.

– *Indiciet på att en påstådd skyldighet att göra en avvägning mellan stödets gynnsamma effekter och dess negativa effekter på handeln och upprätthållandet av en icke-snedvriden konkurrens åsidosattes*

- 104 Sökandebolaget har i huvudsak gjort gällande att när kommissionen granskar ett stöds förenlighet med den inre marknaden, är den skyldig att göra en avvägning mellan de förväntade positiva effekterna vad gäller förverkligandet av de mål som anges i artikel 107.3 b FEUF och de negativa effekterna vad beträffar konkurrensnedvridningar och stödets inverkan på handeln mellan medlemsstater. Den tillfälliga ramen, särskilt punkt 1.2, kräver för övrigt att kommissionen gör en sådan avvägning. Sökandebolaget har alternativt gjort gällande att för det fall tribunalen skulle slå fast att den tillfälliga ramen befriar kommissionen från skyldigheten att göra en sådan avvägning, avser bolaget att framställa en invändning om att den tillfälliga ramen är rättsstridig, enligt artikel 277 FEUF, på grund av att den strider mot skyldigheten att göra en sådan avvägning.
- 105 Kommissionen har, med stöd av Republiken Frankrike och Republiken Finland, bestritt dessa argument.
- 106 I artikel 107.3 b FEUF föreskrivs att "[s]om förenligt med den inre marknaden kan anses ... stöd ... för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi". Det framgår av lydelsen i denna bestämmelse att dess upphovsmän ansåg att det låg i hela unionens intresse att en av dess medlemsstater kunde övervinna en större eller rentav existentiell kris, som inte kunde få annat än allvarliga konsekvenser för ekonomin i samtliga eller vissa andra medlemsstater, och således för unionen som sådan. Denna bokstavstolkning av lydelsen i artikel 107.3 b FEUF bekräftas av en jämförelse med artikel 107.3 c FEUF, vilken avser "stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset", eftersom lydelsen i den sistnämnda bestämmelsen innehåller ett villkor om att det ska styrkas att det inte har skett någon påverkan på handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset, vilket inte finns i artikel 107.3 b FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 september 2020, Österrike/kommissionen, C-594/18 P, EU:C:2020:742, punkterna 20 och 39).
- 107 Såvitt villkoren enligt artikel 107.3 b FEUF är uppfyllda, det vill säga, i föreliggande fall, att den berörda medlemsstaten verkligen står inför en allvarlig störning av dess ekonomi och att de stödåtgärder som antagits för att avhjälpa denna störning är dels nödvändiga för detta syfte, dels lämpliga och proportionerliga, ska dessa åtgärder presumeras ha vidtagits i unionens intresse. Därför krävs det inte enligt den bestämmelsen att kommissionen gör en avvägning mellan stödets gynnsamma effekter och dess negativa effekter på handeln och bibehållandet av en icke-snedvriden konkurrens, i motsats till vad som föreskrivs i artikel 107.3 c FEUF. Annorlunda uttryckt behövs inte någon sådan avvägning inom ramen för artikel 107.3 b FEUF, eftersom resultatet presumeras vara positivt. Att en medlemsstat förmår avhjälpa en allvarlig störning i sin ekonomi kan nämligen endast leda till att unionen i allmänhet gynnas och till att den inre marknaden i synnerhet gynnas (dom av den 17 februari 2021, Ryanair/kommissionen, T-238/20, överklagad, EU:T:2021:91, punkt 68).
- 108 Sökandebolaget kan följaktligen inte vinna framgång med argumentet att kravet på en intresseavvägning följer av den exceptionella karaktären av det stöd som förklaras vara förenligt med inre marknaden, inbegripet stöd som förklaras vara förenligt med stöd av artikel 107.3 b FEUF. Av samma skäl kan sökandebolaget inte med framgång åberopa domen av den 6 juli 1995, AITEC m.fl./kommissionen (T-447/93–T-449/93, EU:T:1995:130), och domen av den 19 september 2018, HH Ferries m.fl./kommissionen (T-68/15, EU:T:2018:563, punkterna 210–

- 214) (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 februari 2021, Ryanair/kommissionen, T-238/20, överklagad, EU:T:2021:91, punkt 69, och dom av den 14 april 2021, Ryanair/kommissionen (Finnair I; covid-19), T-388/20, överklagad, EU:T:2021:196, punkterna 70 och 71).
- 109 Sökandebolaget är inte heller övertygande när det hävdar att det finns en skyldighet att göra en intresseavvägning som följer av den tillfälliga ramen, eftersom det inte finns någon sådan skyldighet däri. Sökandebolaget har särskilt hänvisat till avsnitt 1.2 i den tillfälliga ramen, vilken avser "[b]ehovet av nära samordning på EU-nivå av nationella stödåtgärder". Detta avsnitt innehåller en enda punkt, punkt 10, som inte innehåller någon föreskrift i detta avseende.
- 110 Härav följer att kommissionen inte hade någon skyldighet att i det angripna beslutet göra den avvägning som sökandebolaget har krävt. Även om sökandebolaget framställer en invändning om att den tillfälliga ramen är rättsstridig, kräver inte artikel 107.3 b FEUF, såsom framgår av punkt 107 ovan, att kommissionen gör en avvägning mellan stödets gynnsamma effekter och dess negativa effekter på handeln och bibehållandet av en icke-snedvriden konkurrens. Den tillfälliga ramen, i vilken det inte föreskrivs någon sådan avvägning, kan därför inte strida mot denna bestämmelse.
- 111 Efter prövningen av de argument som sökandebolaget har åberopat inom ramen för den tredje grundens tredje del, finner tribunalen att sökandebolaget inte har lagt fram något avgörande indicium på att det förelåg tveksamhet i den mening som avses i artikel 4.3 och 4.4 i förordning 2015/1589. Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser denna delgrund.
- *Indiciet på att det gjordes en oriktig bedömning av huruvida Finnairs marknadsstyrka var betydande*
- 112 Sökandebolaget har i huvudsak hävdatt att kommissionen åsidosatte den tillfälliga ramen, genom att den endast granskade marknaden för flygplatstjänster vid bedömningen av huruvida Finnairs marknadsstyrka var betydande. För att avgöra huruvida marknadsstyrkan var betydande var det nödvändigt att använda "A&D-metoden", det vill säga undersöka marknaderna för flygpassagerartrafik, där marknaderna definieras utifrån ortspar med angivande av avgångs- och destinationsort (nedan kallade A&D-marknaderna). Sökandebolaget har i det avseendet åberopat kommissionens praxis inom rättsområdet företagskoncentrationer. För att styrka Finnairs betydande marknadsstyrka på A&D-marknaderna, har sökandebolaget åberopat detta flygföretags totala andel av passagerartrafiken från och till Helsingfors flygplats, som uppgick till 68,4 procent år 2019. Sökandebolaget har även hävdatt att kommissionen underlät att granska andra inträdeshinder än trängsel på flygplatserna.
- 113 Kommissionen har, med stöd av Republiken Finland, bestritt dessa argument.
- 114 Tribunalen påpekar inledningsvis att det i punkt 72 i den tillfälliga ramen anges att om mottagaren av stöd i form av covid-19-rekapitalisering som överstiger 250 miljoner euro är ett företag med betydande marknadsstyrka på minst en av de relevanta marknader där företaget är verksamt, måste medlemsstaterna föreslå ytterligare åtgärder för att bibehålla en effektiv konkurrens på de marknaderna. Begreppet "betydande marknadsstyrka" har inte definierats i den tillfälliga ramen, och den tillfälliga ramen ger inte heller någon vägledning om vilket synsätt som ska tillämpas vid definitionen av de relevanta marknaderna.

- 115 I förevarande fall ska det erinras om att den aktuella åtgärden syftar till att avhjälpa den allvarliga störningen i Finlands ekonomi som covid-19-pandemin orsakat och för det syftet avser den huvudsakligen att göra det möjligt för Finnair att bibehålla sin ekonomiska bärkraft och upprätthålla sina lufttrafiktjänster.
- 116 Såsom kommissionen påpekade i punkt 98 i det angripna beslutet gör dock den aktuella åtgärden, genom att bibehålla Finnairs ekonomiska bärkraft, det även möjligt för Finnair att behålla ankomst- och avgångstider (slottider) och andra tillgångar som flygföretaget inte nödvändigtvis skulle ha kunnat behålla utan detta stöd. Dessa ankomst- och avgångstider och andra tillgångar kan användas på alla linjer till och från en flygplats som trafikeras av Finnair beroende på exempelvis efterfrågan, men även beroende på de olika nedstängningsåtgärder som vidtas av staterna.
- 117 Eftersom den aktuella åtgärden syftade till att i möjligaste mån bibehålla Finnairs samtliga verksamheter och den inte var inriktad på specifika linjer, ska det konstateras att den kunde få samma effekter på alla kombinationer av linjer som Finnair kunde trafikera tack vare ankomst- och avgångstiderna och de andra tillgångar som bolaget lyckades att behålla. Kommissionen gjorde således en riktig bedömning när den i punkt 99 i det angripna beslutet konstaterade att den, för att fastställa Finnairs marknadsstyrka, kunde undersöka förekomsten eller, omvänt, avsaknaden av konkurrenstryck på detta flygföretag vid de flygplatser där det hade ankomst- och avgångstider. Kommissionen gjorde denna bedömning på grundval av bland annat trängselnivån vid den aktuella flygplatsen och den andel ankomst- och avgångstider som Finnair hade vid denna flygplats.
- 118 I punkt 100 i det angripna beslutet fann kommissionen att Finnair huvudsakligen utförde tjänster för flygpassagerartrafik till och från dess huvudsakliga bas och flygnav (hubb), nämligen Helsingfors flygplats.
- 119 Sökandebolaget har inte identifierat några andra flygplatser än Helsingfors flygplats som kommissionen borde ha undersökt.
- 120 Vid denna flygplats uppgick Finnairs andel av ankomst- och avgångstiderna, jämfört med de totala ankomst- och avgångstiderna vid denna flygplats, till mindre än 25 procent år 2019 (punkt 100 i det angripna beslutet). Vidare framgår det av det angripna beslutet att det inte förekommer någon trängsel vid denna flygplats, inte ens vid högtrafik, vilket sökandebolaget inte har bestritt och som Republiken Finland bekräftade i sin interventionsinlägga. Ankomst- och avgångstider finns tillgängliga, när som helst under dagen, för nya aktörer, inbegripet de som vill konkurrera med Finnair på någon linje.
- 121 Av dessa skäl fann kommissionen att Finnair inte hade en betydande marknadsstyrka på Helsingfors flygplats (punkt 101 i det angripna beslutet).
- 122 Denna slutsats påverkas inte av sökandebolagets argument som grundar sig på det faktum att Finnair totalt transporterade 68,4 procent av alla passagerare från och till Helsingfors flygplats år 2019. Detta argument som har åberopats av sökandebolaget räcker inte för att styrka att Finnair hade en betydande marknadsstyrka på denna flygplats, eftersom det inte förekom någon trängsel vid flygplatsen och det i stor utsträckning fanns ankomst- och avgångstider tillgängliga där för befintliga konkurrenter och nya aktörer när som helst under dagen, även i högtrafik. De kunde därför utöva ett faktiskt konkurrenstryck på Finnair på vilken linje som helst från och till denna flygplats.

- 123 För att ifrågasätta denna slutsats, har sökandebolaget begränsat sig till att hävda att trängselnivån på Helsingfors flygplats och antalet ankomst- och avgångstider som Finnair hade inte säger något om den eventuella betydande marknadsstyrka som detta flygföretag kan ha på de olika ortspar som det trafikerar.
- 124 Mot bakgrund av de uppgifter som har angetts i punkt 120 ovan, finner dock tribunalen att den andel av ankomst- och avgångstiderna som Finnair har inte gör det möjligt för detta flygföretag att störa de olika A&D-marknaderna från eller till Helsingfors flygplats, eftersom ett stort antal ankomst- och avgångstider fortsätter att vara tillgängliga. För övrigt har sökandebolaget inte lagt fram något konkret bevis som kan styrka att det inte förekom något konkurrenstryck på de olika linjer som Finnair trafikerade.
- 125 Vidare, och utan att det är nödvändigt att ta ställning till frågan huruvida kommissionen borde ha undersökt den eventuella förekomsten av en betydande marknadsstyrka från Finnairs sida även på varje linje som företaget trafikerade, ska det erinras om att när kommissionen kritiserar för att inte ha inlett det formella granskningsförfarandet, ankommer det på den som är sökande i målet att visa att bedömningen av uppgifter och bevis som kommissionen hade tillgång till eller kunde ha tillgång till vid den tidpunkt då den antog det beslut som har angripits borde ha föranlett tveksamhet i fråga om den aktuella åtgärdens förenlighet med den inre marknaden, i enlighet med den rättspraxis som det har erinrats om i punkterna 20–22 ovan. I förevarande fall betyder detta att sökandebolaget åtminstone borde ha identifierat de relevanta A&D-marknaderna och beskrivit konkurrenssituationen på dessa marknader vid den tidpunkt då kommissionen antog det angripna beslutet.
- 126 Sökandebolaget har dock inte lagt fram någon konkret uppgift som kan upplysa tribunalen om Finnairs eventuella betydande marknadsstyrka på någon A&D-marknad där Finnair bedriver sin verksamhet.
- 127 De enda hinder som kan avskräcka en ny aktör från att konkurrera med stödmottagaren och som sökandebolaget har nämnt, är statens kontroll över Finnair och Finavia (det företag som driver Helsingfors flygplats), Finnairs förmåga att sälja till förlust och sammanhanget kring covid-19-pandemin. Inget av dessa argument är dock tillräckligt underbyggt för att kunna godtas.
- 128 Till stöd för det första argumentet har sökandebolaget gjort gällande att statens kontroll över Finavia avskräckte nämnda företag från att samarbeta med lågprisflygföretag för att utveckla regionala flygplatser. Sökandebolaget har även hävdat att Finnair gynnades vid Helsingfors flygplats, genom att dess flygplatsavgifter var lägre än andra flygföretags. För att underbygga detta argument har sökandebolaget nämnt kommissionens beslut av den 25 juli 2012 om åtgärd SA.23324 – C-25/07 (f.d. NN 26/07) – Finland Finavia, Airpro och Ryanair – Tammerfors-Birkala flygplats (EUT L 309, 2013, s. 27), dock utan att ange skälen till varför detta beslut, som inte avser Helsingfors flygplats, kan stödja detta argument. Under alla omständigheter avser sökandebolagets argument beteendet hos det företag som driver Helsingfors flygplats, nämligen Finavia, och inte stödmottagarens beteende. Även om det antas att sökandebolagets påståenden är välgrundade, skulle de korrigerande åtgärder som eventuellt borde vidtas avse Finavia och inte Finnair, vilket gör att dessa påståenden går utöver saken i förevarande mål.
- 129 Till stöd för det andra argumentet har sökandebolaget hänvisat till en handling, med titeln ”Ryanair Holdings PLC – COVID-19 Market Update”, som bifogades till ansökan och är daterad den 1 maj 2020, vilken har avfattats av bolaget. Denna handling innehåller dock inte någon uppgift som kan visa att Finnair sålde till förlust på grund av den aktuella åtgärden.

- 130 Till stöd för det tredje argumentet har sökandebolaget endast gjort gällande att sammanhanget kring covid-19-pandemin gör det högst osannolikt att det skulle ske ett nytt inträde på den finska lufttrafikmarknaden eller en expansion av denna marknad. Såsom kommissionen har påpekat har emellertid sökandebolaget inte preciserat på vilket sätt pandemins återverkningar skulle ha kunnat beaktas som inträdeshinder. Det argumentet motsäger även sökandebolagets påstående i punkt 7 i dess yttrande över Republiken Finlands interventionsinlägga, enligt vilket dess senaste expansion i Finland visar att andra flygföretag än Finnair hade kapacitet att bedriva verksamhet och utvecklas i Finland under den kris som orsakades av covid-19. Mot bakgrund av det ovan anförda kan detta argument inte godtas.
- 131 Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden och med hänsyn till att det saknas bevis eller bevisuppgifter som kan stödja sökandebolagets påståenden, finner tribunalen att sökandebolaget, inom ramen för den tredje grundens fjärde del, inte har lagt fram något avgörande indicium på att det förelåg tveksamhet i den mening som avses i artikel 4.3 och 4.4 i förordning 2015/1589. Talan kan därför inte bifallas såvitt avser denna delgrund.

– *Indiciet på att icke-diskrimineringsprincipen åsidosattes*

- 132 För att visa att det förelåg tveksamhet i fråga om den aktuella åtgärdens förenlighet med den inre marknaden, har sökandebolaget hävdats att denna åtgärd strider mot icke-diskrimineringsprincipen. Sökandebolaget har särskilt gjort gällande att i det angripna beslutet behandlades den jämförbara situationen för de flygföretag som trafikerade linjer från och till Finland olika, genom att Finnair gynnades utan att det fanns sakliga skäl för detta. Kommissionen visade varken att det var nödvändigt att bevilja stöd enbart till Finnair eller att skillnaden i behandling av Finnair och de övriga flygföretagen var proportionerlig. Sökandebolaget har tillagt att om stödet hade beviljats alla flygföretag som bedriver verksamhet i Finland, utifrån deras marknadsandel, skulle målet med åtgärden ha uppnåtts utan någon diskriminering. Sökandebolaget har därav dragit slutsatsen att den aktuella åtgärden är ett ”verktyg för ren ekonomisk nationalism”, vilket bekräftas i den finska regeringens pressmeddelande.
- 133 Kommissionen har, med stöd av Republiken Frankrike och Republiken Finland, bestritt dessa argument.
- 134 Icke-diskrimineringsprincipen innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (dom av den 15 april 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, punkt 66; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, punkt 49).
- 135 De omständigheter som kännetecknar de olika situationerna och därigenom deras jämförbarhet bör bland annat bestämmas och bedömas utifrån föremålet för och syftet med den unionsrättsakt som medför den ifrågavarande skillnaden i behandling. Dessutom måste principerna och målsättningarna för det område som rättsakten hör till beaktas (dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique och Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 26).
- 136 Proportionalitetsprincipen, vilken ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten, innebär vidare att unionsinstitutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med de aktuella bestämmelserna (dom av den 17 maj 1984, Denkvit Nederland, 15/83, EU:C:1984:183, punkt 25). När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de

vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (dom av den 30 april 2019, Italien/rådet (Fiskekvoter för svärdfisk i Medelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, punkt 55).

- 137 Det är visserligen riktigt att de andra flygföretagen i viss mån bidrar till Finlands konnektivitet och att de är lika påverkade som Finnair av covid-19-pandemin och de reserestriktioner som följde därav. Tribunalen delar emellertid kommissionens uppfattning att det inte finns någon skyldighet för medlemsstaterna att bevilja stöd för att avhjälpa en allvarlig störning i en ekonomi, i den mening som avses i artikel 107.3 b FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juli 2021, Ryanair och Laudamotion/kommissionen (Austrian Airlines; covid-19), T-677/20, överklagad, EU:T:2021:465, punkt 54). Såsom har angetts i punkterna 30 och 31 ovan kan dessutom ett stöd vara avsett att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi i enlighet med artikel 107.3 b FEUF, oberoende av den omständigheten att åtgärden i sig inte kan avhjälpa en sådan störning. Republiken Finland kan därför inte vara skyldig att bevilja stöd till alla företag som på ett eller annat sätt bidrar till landets konnektivitet.
- 138 Ett individuellt stöd, såsom den aktuella åtgärden, kommer per definition endast ett företag till godo och inga andra företag, inbegripet företag som befinner sig i en situation som är jämförbar med stödmottagarens situation. Ett individuellt stöd är således till sin beskaffenhet sådant att det innebär en särbehandling, eller till och med en diskriminering. Särbehandlingen eller diskrimineringen är naturligt förbunden med det faktum att åtgärden är individuell. Att, såsom sökandebolaget har gjort, hävda att det aktuella individuella stödet strider mot icke-diskrimineringsprincipen innebär i allt väsentligt ett systematiskt ifrågasättande av förenligheten med den inre marknaden av samtliga individuella stödåtgärder enbart på grund av att de per definition endast kommer en stödmottagare till godo och därmed är diskriminerande, trots att unionsrätten tillåter medlemsstaterna att bevilja individuella stöd, förutsatt att samtliga rekvisit i artikel 107 FEUF är uppfyllda (dom av den 14 april 2021, Ryanair/kommissionen (Finnair I; covid-19), T-388/20, överklagad, EU:T:2021:196, punkt 81).
- 139 Om det emellertid antas, såsom sökandebolaget har gjort gällande, att den särbehandling som införts genom den aktuella åtgärden, på grund av att den endast kommer Finnair till godo, kan likställas med en diskriminering, ska det under alla omständigheter prövas huruvida åtgärden är motiverad av ett berättigat mål och huruvida den är nödvändig, ändamålsenlig och proportionerlig för att uppnå detta mål. Såvitt sökandebolaget har hänvisat till artikel 18 första stycket FEUF, påpekar tribunalen att enligt den bestämmelsen ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden inom fördragets tillämpningsområde, ”utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen”. Det ska således prövas huruvida denna särbehandling är tillåten enligt artikel 107.3 b FEUF, vilken utgör den rättsliga grunden för det angripna beslutet. Denna prövning innebär dels att den aktuella åtgärdens syfte uppfyller kraven i sistnämnda bestämmelse, dels att villkoren för att bevilja den aktuella åtgärden, det vill säga i förevarande fall den omständigheten att den endast kommer Finnair till godo, är ägnade att uppnå detta mål och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet (dom av den 14 april 2021, Ryanair/kommissionen (Finnair I; covid-19), T-388/20, överklagad, EU:T:2021:196, punkt 82).
- 140 Vad beträffar den aktuella åtgärdens syfte, är det ostridigt att covid-19-pandemin allvarligt störde Finlands ekonomi och att den fick betydande negativa effekter på den finska lufttrafikmarknaden. I det sammanhanget, och av de skäl som har angetts i punkterna 39–41 ovan, kunde den aktuella åtgärdens syfte, nämligen att bibehålla Finnairs ekonomiska bärkraft och upprätthålla dess lufttrafiktjänster, avhjälpa den allvarliga störningen i Finlands ekonomi.

- 141 Vad beträffar villkoren för att bevilja den aktuella åtgärden, som kommissionen påpekade i punkterna 84 och 85 i det angripna beslutet och såsom framgår av punkterna 37–41 ovan, bidrog Finnair på ett betydande sätt till Finlands ekonomiska utveckling och utrikeshandel både genom sin viktiga roll för landets nationella och internationella konnektivitet och dess ekonomiska och sociala betydelse för många finska leverantörer och arbetstagare.
- 142 Enligt sökandebolaget kan dessa omständigheter inte motivera den särbehandling som följer av den aktuella åtgärden. Den aktuella åtgärden är enligt sökandebolaget inte proportionerlig, då den beviljar Finnair hela stödet trots att detta företags andel av Finlands konnektivitet ligger på mellan 45 och 67 procent.
- 143 Med hänsyn till Finnairs viktiga roll för nationell och internationell konnektivitet och dess ekonomiska och sociala betydelse i Finland, som redan har fastställts i samband med den tredje grundens första del, konstaterar emellertid tribunalen att säkerställandet av Finnairs fortsatta ekonomiska verksamhet i högre grad kunde bidra till att avhjälpa den allvarliga störningen i Finlands ekonomi än att upprätthålla verksamheten i de andra flygföretag som – i mindre utsträckning än Finnair – bedrev verksamhet i Finland. I synnerhet framgår det inte av någon handling i tribunalens akt att sökandebolaget eller något annat flygföretag, genom sin roll för nationell och internationell konnektivitet i Finland och deras ekonomiska och sociala betydelse för detta land, hade lika stor betydelse som Finnair för Finlands ekonomi och dess återhämtning.
- 144 När det gäller frågan huruvida den aktuella åtgärden går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det åsyftade målet, påpekade kommissionen i punkt 89 i det angripna beslutet att den planerade ökningen av kapitalet, särskilt statens andel, var lägre än de förväntade förlusterna. Kommissionen drog därav slutsatsen att den aktuella åtgärden inte gick utöver att återställa Finnairs kapitalstruktur såsom den förelåg per den 31 december 2019, det vill säga före covid-19-pandemin.
- 145 Sökandebolaget har inte bestritt dessa faktiska omständigheter. Bolaget har endast gjort gällande att den aktuella åtgärden är oproportionerlig genom att den endast avser Finnair och hävdar att det rör sig om en åtgärd som utgör ett uttryck för ”ren ekonomisk nationalism”.
- 146 Tribunalen påpekar i det avseendet att kommissionen inte är skyldig att pröva huruvida Republiken Finland, utöver bevarandet av Finnair, borde ha utvidgat kretsen av stödmottagare, eftersom nödvändigheten av att bevara Finnairs bidrag till Finlands ekonomi är styrkt i beslutet om den statliga garantin och i det angripna beslutet.
- 147 Vidare ska det erinras om att ett stöd som uppfyller rekvisiten i artikel 107.3 b FEUF, såsom i förevarande fall, får beviljas ett företag som till en majoritet ägs av den berörda medlemsstaten. Även om det i det pressmeddelande från Finlands regering som sökandebolaget har åberopat och ingett som bilaga till ansökan framhålls att Republiken Finland agerade som en ”ansvarsfull ägare”, räcker därför inte detta för att visa att den aktuella åtgärden utgör ett uttryck för ”ekonomisk nationalism”. Det ska vidare konstateras att i pressmeddelandet omnämns den betydelse som de linjer som Finnair trafikerar har för Finlands försörjningstrygghet, för frakt- och passagerartrafik samt det inflytande som företaget har på landets ekonomi. Det tenderar således att bekräfta kommissionens bedömning av Finnairs betydelse för att avhjälpa den allvarliga störningen i Finlands ekonomi.

- 148 Härav följer att det, under alla omständigheter och i den mån som den särbehandling som införts genom den aktuella åtgärden kan likställas med diskriminering, var motiverat att låta den aktuella åtgärden komma endast Finnair till godo.
- 149 Det har följaktligen inte visats att kommissionen borde ha känt tveksamhet, i den mening som avses i artikel 4.3 och 4.4 i förordning 2015/1589, vid bedömningen av huruvida den aktuella åtgärden var förenlig med den inre marknaden. Enbart sökandebolagets hänvisning till kommissionens påstådda praxis enligt artikel 107.2 b FEUF kan inte ändra denna slutsats.
- *Indiciet på att friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten åsidosattes*
- 150 Sökandebolaget har i huvudsak gjort gällande att den aktuella åtgärden på ett omotiverat sätt begränsar friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten, genom att den går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det angivna målet med stödet, vilket föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden. Sökandebolaget har i det avseendet hävdade att den omständigheten att endast Finnair beviljas det aktuella stödet leder till en fragmentering av den inre marknaden och inskränker flygföretagens rättigheter att fritt tillhandla flygtransporttjänster på den inre marknaden som de har getts genom reglerna om europeiska operativa licenser i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (EUT L 293, 2008, s. 3).
- 151 Kommissionen har, med stöd av Republiken Frankrike och Republiken Finland, bestritt dessa argument.
- 152 Tribunalen erinrar om att friheten att tillhandahålla tjänster utgör hinder för att tillämpa nationell lagstiftning som medför att det blir svårare att tillhandahålla tjänster mellan medlemsstater än att tillhandahålla tjänster enbart inom en medlemsstat, oavsett om det föreligger en diskriminering på grund av nationalitet eller bosättning (dom av den 6 februari 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, punkt 25). Det ska dock konstateras att enligt artikel 58.1 FEUF regleras friheten att tillhandahålla tjänster på transportområdet av bestämmelserna i avdelningen om transporter, det vill säga avdelning VI i EUF-fördraget. Friheten att tillhandahålla tjänster på transportområdet är således föremål för särskild reglering i primärrätten (dom av den 18 mars 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, punkt 36). Artikel 56 FEUF, som föreskriver friheten att tillhandahålla tjänster, är följaktligen inte tillämplig som sådan på luftfartsområdet (dom av den 25 januari 2011, Neukirchinger, C-382/08, EU:C:2011:27, punkt 22).
- 153 Avregleringsåtgärder avseende lufttransporttjänster kan således endast antas med stöd av artikel 100.2 FEUF (dom av den 18 mars 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, punkt 38). Det är för övrigt med stöd av den bestämmelsen som unionslagstiftaren har antagit förordning nr 1008/2008, vilken just har till syfte att fastställa villkoren för tillämpningen av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på luftfartsområdet (se, analogt, dom av den 6 februari 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, punkt 24).
- 154 I förevarande fall ska det påpekas att sökandebolaget i huvudsak har gjort gällande att den aktuella åtgärden utgör ett hinder för etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, eftersom den endast kommer Finnair till godo.

- 155 Det är visserligen riktigt att den aktuella åtgärden avser ett individuellt stöd som endast kommer Finnair till godo, men sökandebolaget har inte visat på vilket sätt den omständigheten att stödet endast kommer en mottagare till godo är ägnat att avhålla lufttrafikföretag från att etablera sig i Finland eller från att utföra tjänster från eller till detta land. Sökandebolaget har i synnerhet inte förmått visa vilka faktiska och rättsliga omständigheter som innebär att åtgärden får restriktiva verkningar som går längre än vad som krävs för att förbudet i artikel 107.1 FEUF ska bli tillämpligt. Såsom har slagits fast i punkterna 139–148 ovan är dessa verkningar tvärtom nödvändiga och proportionerliga för att avhjälpa den allvarliga störning i Finlands ekonomi som orsakats av covid-19-pandemin, i enlighet med kraven i artikel 107.3 b FEUF.
- 156 Den aktuella åtgärden kan följaktligen inte utgöra ett hinder för etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster. Härav följer att sökandebolaget inte med framgång kan klandra kommissionen för att inte ha prövat huruvida denna åtgärd är förenlig med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster och än mindre hävda att kommissionen borde ha känt tveksamhet i det avseendet.
- 157 Av det ovan anförda följer att sökandebolaget, inom ramen för den tredje grunden för talan, inte har styrkt att det förelåg tveksamhet i den mening som avses i artikel 4.3 och 4.4 i förordning 2015/1589. Talan kan därför inte bifallas såvitt avser någon del av den tredje grunden.

Den fjärde grunden: Avsaknad av motivering

- 158 Sökandebolaget har gjort gällande att kommissionen underlät att bedöma ett visst antal väsentliga omständigheter för att avgöra stödets förenlighet med artikel 107.3 b FEUF och den tillfälliga ramen. För det första underlät kommissionen att fastställa hur en åtgärd som var inriktad på Finnair i sig skulle kunna avhjälpa en allvarlig störning i Finlands ekonomi. För det andra underlät kommissionen att ange skälen till att Finnair inte förfogade över någon annan möjlighet till rekapitalisering än den aktuella åtgärden. För det tredje underlät kommissionen att förklara hur en högre utspädningsgrad bland befintliga aktieägare kunde ersätta incitamentet för Finnair att köpa tillbaka statens innehav. För det fjärde underlät kommissionen att, ens kortfattat, göra en avvägning mellan de positiva och de negativa effekterna av den aktuella åtgärden. För det femte underlät kommissionen att ange skälen till att Finnairs marknadsstyrka skulle bedömas enbart mot bakgrund av trängselnivån vid Helsingfors flygplats samt skälen till att företaget inte hade en sådan marknadsstyrka. För det sjätte underlät kommissionen att bedöma huruvida den aktuella åtgärden inte var diskriminerande och huruvida den var förenlig med principerna om frihet att tillhandahålla tjänster och etableringsfrihet.
- 159 Kommissionen har, med stöd av Republiken Finland, bestritt dessa argument.
- 160 Tribunalen erinrar om att det följer av fast rättspraxis att den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i den artikeln inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga

rättsregler på det aktuella området (dom av den 15 april 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, punkt 79, och dom av den 8 september 2011, kommissionen/Nederländerna, C-279/08 P, EU:C:2011:551, punkt 125).

- 161 Vad, för det första, beträffar motiveringen i fråga om den aktuella åtgärdens förmåga att i sig avhjälpa den allvarliga störningen i Finlands ekonomi, ska det erinras om att artikel 107.3 b FEUF inte kräver att det aktuella stödet i sig kan avhjälpa den allvarliga störningen i den berörda medlemsstatens ekonomi. Kommissionen var följaktligen inte skyldig att ange några skäl i det avseendet.
- 162 Vad, för det andra, beträffar motiveringen i det angripna beslutet i fråga om de övriga sätten för Finnair att öka sitt eget kapital, förklarade kommissionen på ett tillräckligt klart och precist sätt, såsom framgår av punkterna 49, 51 och 53 ovan, skälen till att den ansåg att de finska myndigheterna hade visat att det inte fanns några andra sätt att hitta eget kapital på kort sikt.
- 163 Vad, för det tredje, beträffar motiveringen i det angripna beslutet i fråga om den eventuella växelverkan mellan utspädningsgraden hos de befintliga aktieägarna och Finnairs återköp av statens innehav, konstaterar tribunalen att kommissionen under alla omständigheter, såsom framgår av punkt 72 ovan, vederbörligen angav i det angripna beslutet skälen till att den aktuella åtgärden uppfyllde rekvisiten i artikel 107.3 b FEUF trots att den inte omfattade någon mekanism för höjning av ersättningen.
- 164 Vad, för det fjärde, beträffar motiveringen i det angripna beslutet i fråga om avvägningen mellan de positiva och de negativa effekterna av den aktuella åtgärden, räcker det att påpeka att – såsom framgår av punkterna 106–110 ovan – varken artikel 107.3 b FEUF eller den tillfälliga ramen kräver en sådan avvägning. Kommissionen var följaktligen inte skyldig att ange några skäl i det avseendet.
- 165 Vad, för det femte, beträffar motiveringen i fråga om Finnairs betydande marknadsstyrka, gör en genomgång av punkterna 98–102 i det angripna beslutet det möjligt att konstatera att kommissionen på ett tillräckligt sätt angav sin ståndpunkt i denna fråga, skälen till att den hade valt denna ståndpunkt och de skäl som låg till grund för slutsatsen att detta flygföretag inte hade en sådan marknadsstyrka.
- 166 Vad, för det sjätte, beträffar motiveringen mot bakgrund av principerna om icke-diskriminering, frihet att tillhandahålla tjänster och etableringsfrihet, ska det konstateras att det angripna beslutet innehåller de uppgifter som har nämnts i punkt 36 ovan och som gör det möjligt att förstå Finnairs särskilda betydelse för Finlands konnektivitet och ekonomi samt skälen till att Republiken Finland valde detta företag som enda mottagare av den aktuella åtgärden.
- 167 Härav följer att det angripna beslutet är tillräckligt motiverat och att talan följaktligen inte kan bifallas såvitt avser den fjärde grunden.
- 168 Mot bakgrund av det ovan anförda ska talan ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 169 Enligt artikel 134.1 i tribunalens rättegångsregler ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökandebolaget ska förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader. Eftersom sökandebolaget har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.
- 170 Vidare föreskrivs det i artikel 138.1 i rättegångsreglerna att medlemsstater som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader. Republiken Frankrike och Republiken Finland ska således bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tionde avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Ryanair DAC ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**
- 3) **Republiken Frankrike och Republiken Finland ska bära sina rättegångskostnader.**

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Petrлік

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 22 juni 2022.

Underskrifter