



LEHDISTÖTIEDOTE nro 75/23

Luxemburgissa 10.5.2023

Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa T-34/21 | Ryanair v. komissio ja T-87/21 | Condor Flugdienst v. komissio (Lufthansa – Covid-19)

Unionin yleinen tuomioistuin kumoaa komission päätöksen hyväksyä se, että Saksa pääomitti Lufthansaa 6 miljardilla eurolla covid-19-pandemian yhteydessä

Komissio teki useita virheitä, kun se muun muassa katsoi, että Lufthansalla ei ollut mahdollisuutta hankkia markkinoilta rahoitusta kaikkiin tarpeisiinsa, kun se ei edellyttänyt sellaisen mekanismin käyttöönottoa, joka kannustaisi Lufthansaa ostamaan takaisin Saksan pääomaosuuden mahdollisimman pian, kun se kielsi sen, että Lufthansalla oli huomattava markkinavoima tietyillä lentoasemilla, ja kun se hyväksyi tietyt sitoumukset, jotka eivät varmistaneet tehokkaan kilpailun säilymistä markkinoilla

Saksan liittotasavalta ilmoitti 12.6.2020 Euroopan komissiolle yksittäisestä tuesta, joka muodostui 6 miljardin euron suuruudesta pääomittamisesta (jäljempänä kyseessä oleva toimi) ja joka myönnettiin Deutsche Lufthansa AG:lle (jäljempänä DLH). Tämän pääomittamisen, joka oli osa Lufthansa-konsernin¹ hyväksi toteutettuja laajoja tukitoimenpiteitä, tarkoituksena oli palauttaa ennalleen kyseiseen konserniin kuuluvien yritysten tasetilanne ja likviditeetti covid-19-pandemista johtuvassa poikkeuksellisessa tilanteessa.

Kyseessä oleva toimi muodostui kolmesta eri osasta, eli noin 300 miljoonan euron pääomasijoituksesta, äänettömästä osakkuudesta, joka ei ole vaihdettavissa osakkeisiin ja jonka arvo oli noin 4,7 miljardia euroa (jäljempänä äänetön osakkuus I), ja äänettömästä osakkuudesta, jonka arvo oli miljardi euroa ja joka on luonteeltaan vaihdettavissa oleva obligaatio (jäljempänä äänetön osakkuus II).

Komissio totesi SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta, että kyseessä oleva toimi on sisämarkkinoille soveltuvaa tukea² SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan³ ja tilapäisten puitteiden, jotka koskevat valtiontukitoimenpiteitä talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19-pandemiassa⁴, nojalla.

Lentoyhtiöt Ryanair DAC ja Condor Flugdienst GmbH (jäljempänä Condor) nostivat kyseistä päätöksestä kaksi kumoamiskannetta, jotka unionin yleisen tuomioistuimen laajennettu kymmenes jaosto hyväksyy sillä perusteella,

¹ DLH on Lufthansa-konsernin johdossa oleva emoyhtiö, johon kuuluvat muun muassa lentoyhtiöt Lufthansa Passenger Airlines, Brussels Airlines SA/NV, Austrian Airlines AG, Swiss International Air Lines Ltd ja Edelweiss Air AG.

² Komission 25.6.2020 tekemä päätös C(2020) 4372 final valtiontuesta SA 57153 (2020/N) – Saksa – Covid-19-tuki Lufthansalle (jäljempänä riidanalainen päätös). Komissio teki 14.12.2021 päätöksen C(2021) 9606 final, jolla korjattiin riidanalaista päätöstä.

³ SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan tukea jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen voidaan tietyin edellytyksin pitää sisämarkkinoille soveltuvana tukena.

⁴ Komission tiedonanto 19.3.2020, joka koskee tilapäisiä puitteita valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19-pandemiassa (EUVL 2020, C 91 I, s. 1; jäljempänä tilapäiset puitteet), joita muutettiin ensimmäisen kerran 3.4.2020 (EUVL 2020, C 112 I, s. 1) ja toisen kerran 8.5.2020 (EUVL 2020, C 164, s. 3).

että komissio ei noudattanut useita tilapäisissä puitteissa säädettyjä edellytyksiä ja vaatimuksia tehdessään riidanalaisen päätöksen.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

Kumoamiskanteiden tutkittavaksi ottaminen

Siltä osin kuin on kyse siitä, saattoivatko kantajat riitauttaa riidanalaisen päätöksen, unionin yleinen tuomioistuin muistuttaa, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa kanteen toimesta, jota ei ole osoitettu hänelle, kahdessa vaihtoehtoisessa tapauksessa eli yhtäältä, jos kyseinen toimi koskee häntä suoraan ja erikseen, ja toisaalta, jos kyseessä on sääntelytoimi, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

Koska riidanalainen päätös, joka on osoitettu Saksan liittotasavallalle, ei ole sääntelytoimi, unionin yleinen tuomioistuin tarkistaa, koskeeko kyseinen päätös kantajia suoraan ja erikseen.

Siltä osin kuin on ensinnäkin kyse siitä, koskeeko päätös kantajia erikseen, oikeuskäytännöstä ilmenee, että tämä edellytys voi täyttyä, jos kantajat esittävät seikkoja, joilla voidaan osoittaa, että kyseessä oleva toimi voi huomattavasti heikentää kantajien asemaa kyseellä olevilla markkinoilla. Ryanair ja Condor korostivat sitä, että ne ovat Lufthansa-konsernin suoria kilpailijoita lukuisilla lentoreiteillä, jotka kaikki muodostavat kyseessä olevat markkinat. Ryanair korosti myös sitä, että se on Lufthansa-konsernin suora kilpailija Saksan, Belgian ja Itävallan markkinoilla.

Todettuaan, että kanteen tutkittavaksi ottamista tarkasteltaessa on riittävää todeta – ilman että tämä vaikuttaa asiakysymyksen tarkasteluun –, että kyseessä olevien markkinoiden määritelmä, johon kantajat ovat vedonneet, on uskottava, unionin yleinen tuomioistuin vahvistaa, että kyseessä oleva toimi saattoi vaikuttaa huomattavasti kilpailijoiden kilpailuasemaan matkustajalentoliikenteen markkinoilla.

Kantajien toimittamien merkityksellisten ja luotettavien tietojen, luettuina yhdessä riidanalaisen päätöksen kanssa, analyysistä ilmenee nimittäin, että kyseessä oleva toimi mahdollisti paitsi sen, että Lufthansa-konserni pystyi torjumaan vaaran joutua poistumaan markkinoilta, joilla se kilpaili suoraan kantajien kanssa, myös sen, että kyseinen konserni pystyi vahvistamaan kilpailuasemaansa. Siten kyseessä oleva toimi oli ensi näkemältä omiaan johtamaan tulonmenetyksiin tai sellaiseen kehitykseen, joka oli epäsuotuisampi kuin se, joka kantajilla olisi ollut ilman tällaista toimea.

Siltä osin kuin on toiseksi kyse siitä, koskeeko päätös kantajia suoraan, unionin yleinen tuomioistuin muistuttaa, että sellainen komission päätös, jossa sallitaan se, että jäsenvaltio maksaa tuen, koskee tuensaajan kilpailijaa suoraan, kun siitä, että kyseinen jäsenvaltio aikoo maksaa tuen, ei ole mitään epäilystä, kuten nyt käsiteltävässä asiassa.

Ottaen huomioon kaikki edellä mainitut seikat, unionin yleinen tuomioistuin vahvistaa, että kantajat voivat riitauttaa riidanalaisen päätöksen kumoamiskanteillaan.

Kumoamiskanteiden hyväksyttävyys

Ennen kuin unionin yleinen tuomioistuin tarkastelee eri kumoamisperusteiden, joihin kantajat ovat vedonneet, hyväksyttävyyttä, se muistuttaa, että komission valtiotukien alalla antamat puitteet ja tiedonannot sitovat sitä siltä osin kuin niillä ei poiketa perussopimuksen määräyksistä. Unionin tuomioistuinten tehtävänä on siten tarkistaa, että komissio on noudattanut kyseisellä alalla antamiaan sääntöjä.

Unionin yleinen tuomioistuin korostaa lisäksi, että valvoessaan komission valtiontukien alalla suorittamia monitahoisia taloudellisia arviointoja kyseinen tuomioistuin ei voi korvata komission taloudellista arviointia omalla arvioinnillaan. Sen on kuitenkin tarkistettava paitsi esitettyjen todisteiden paikkansapitävyys, luotettavuus ja johdonmukaisuus myös se, käsittävätkö nämä todisteet kaikki ne merkitykselliset tiedot, jotka on otettava huomioon arvioitaessa monimutkaista tilannetta, ja se, voidaanko niillä perustella niiden perusteella tehtyjä

päätelmiä. Unionin tuomioistuinten valvonta on myös täysimääräistä siltä osin kuin on kyse komission sellaisista arvioinneista, jotka eivät käsitä monitahoisia taloudellisia arviointeja, tai siltä osin kuin on kyse kysymyksistä, jotka ovat luonteeltaan yksinomaan oikeudellisia.

A DLH:lle myönnetyn ilmoitetun tuen tukikelpoisuus

Edellä mainittujen muistutusten jälkeen unionin yleinen tuomioistuin tarkastelee aluksi eri väitteitä, joiden mukaan DLH:lle myönnetty ilmoitettu tuki ei ole tukikelpoinen. Tässä yhteydessä kantajat vetosivat muun muassa siihen, että asiassa ei ole noudatettu tilapäisten puitteiden 49 artiklan c alakohtaa, jonka mukaan edellytyksenä sille, että pääomitustoimea voidaan pitää tukikelpoisena, on se, että tuensaajalla ei ole mahdollisuutta hankkia markkinoilta rahoitusta kohtuullisin ehdoin.

Riidanalaisen päätöksen mukaan kyseinen edellytys täyttyi, koska DLH:lla ei ollut riittäviä vakuuksia, jotta se olisi voinut hankkia markkinoilta rahoitusta, joka vastaisi tuen kokonaismäärää.

Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin toteaa kuitenkin, että mikään riidanalaisessa päätöksessä ei viittaa siihen, että komissio olisi tutkinut yhtäältä sitä, oliko asiassa mahdollisesti käytettävissä DLH:n ilma-alusten, joihin ei kohdistunut kiinnityksiä, kaltaisia vakuuksia, ja toisaalta ilma-alusten arvoa ja DLH:n mahdollisuutta saada lainaa rahoitusmarkkinoilta tällaisia vakuuksia vastaan. Väite, jonka mukaan "vakuudet", joita ei yksilöity riidanalaisessa päätöksessä, eivät olisi riittäviä kattamaan kaikkia tarpeellisia varoja, perustuu virheelliseen oletukseen, jonka mukaan markkinoilta saatavan rahoituksen olisi väistämättä katettava kaikki tuensaajan tarpeet. Tilapäisten puitteiden 49 artiklan c alakohdan sanamuoto, tarkoitus tai asiayhteys eivät tue näkemystä, jonka mukaan edellytyksenä olisi se, että tuensaajalla ei ole mahdollisuutta hankkia markkinoilta rahoitusta kaikkien tarpeidensa osalta.

Koska komissio ei näin ollen ole tutkinut, olisiko DLH voinut saada huomattavan osan tarpeellisesta rahoituksesta markkinoilta, unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että komissio ei ottanut huomioon kaikkia merkityksellisiä seikkoja, jotka on otettava huomioon arvioitaessa kyseessä olevan toimen yhteensopivuutta tilapäisten puitteiden 49 artiklan c alakohdan kanssa. Tämän seurauksena unionin yleinen tuomioistuin hyväksyy Ryanairin väitteen, joka perustuu kyseisen kohdan noudattamatta jättämiseen, ja sitäkin suuremmalla syyllä Condorin väitteen, joka perustuu vakaviin epäilyksiin.

B Korvaus ja valtion irtautuminen

Unionin yleinen tuomioistuin tarkastelee seuraavaksi väitteitä, joiden mukaan tilapäisissä puitteissa säädettyjä edellytyksiä, jotka koskevat korvausta ja valtion irtautumista, ei ole noudatettu.

Tältä osin Ryanair moittii komissiota muun muassa siitä, että se ei ole ottanut käyttöön Saksan valtiota koskevaa korotusmekanismia siltä osin kuin on yhtäältä kyse valtion pääomasijoituksesta DLH:hon ja toisaalta äänettömästä osakkuudesta II sen jälkeen, kun se on mahdollisesti muunnettu omaksi pääomaksi.

Siltä osin kuin on ensinnäkin kyse korvauksesta, joka maksetaan pääomasijoituksen kaltaisista oman pääoman ehtoista instrumenteista, tilapäisten puitteiden 61 kohdassa todetaan, että kaikkiin pääomitustoimiin on sisällyttävä korotusmekanismi, jolla korotetaan valtion saamaa korvausta ja kannustetaan siten tuensaajaa ostamaan valtion pääomasijoitukset takaisin. Kyseisten puitteiden 62 kohdassa todetaan, että komissio voi hyväksyä vaihtoehtoisia mekanismeja, jos niillä on kokonaisuutena tarkasteltuna sellaiset vastaavat kannustavat vaikutukset, että valtio voi irtautua yrityksestä, ja samankaltainen kokonaisvaikutus valtion saamaan korvaukseen.

Koska DLH:ta koskevaan Saksan valtion pääomasijoitukseen ei sisällynyt tilapäisten puitteiden 61 kohdassa tarkoitettua korotusmekanismia, komissio katsoi, että ilmoitetun tuen kokonaisrakenne muodosti kyseisten puitteiden 62 kohdassa tarkoitetun vaihtoehtoisen korotusmekanismin, koska sillä oli tarpeeksi vahvat kannustavat vaikutukset, että valtio saattoi irtautua DLH:sta. Tämän päätelmän tueksi komissio viittasi muun muassa siihen, että Saksan liittotasavalta oli ostanut DLH:n osakkeet alihintaisina, ja tämän johdosta valtio saisi suuremman korvauksen

kuin se, jonka se olisi saanut sovellettaessa korotusmekanismia.

Unionin yleinen tuomioistuin hylkää kuitenkin tämän väitteen ja toteaa, että niiden osakkeiden hinnasta, jotka valtio merkitsi tuensaajan pääomittamisen yhteydessä, säädetään tilapäisten puitteiden 60 kohdassa, jonka mukaan valtion pääomasijoitus on toteutettava hinnalla, joka ei ylitä osakkeiden keskihintaa 15 päivän ajalta ennen pääomasijoituspyyntöä. Kyseisen säännön kohde ja tarkoitus eivät ole samat kuin korotusmekanismin kohde ja tarkoitus. Viimeksi mainitun mekanismin tarkoituksena on kannustaa tuensaajaa ostamaan valtion pääomasijoitukset takaisin mahdollisimman pian, kun taas osakkeiden ostohintaa koskevan säännön tarkoituksena on lähinnä taata se, että hinta, jolla valtio hankkii osakkeita, ei ylitä niiden markkinahintaa. Koska osakkeiden hinnat saattavat sekä nousta että laskea, ostohinnan tavoitteena ei välttämättä ole lisätä ajan myötä asianomaisen tuensaajan kannustimia ostaa valtion pääomasijoitukset takaisin.

Tästä seuraa, että – toisin kuin komissio totesi – osakkeiden hintatasoa silloin, kun Saksan valtio pääomitti DLH:ta, ei voida pitää vaihtoehtoisena mekanismina, jolla olisi korotettu kyseisen valtion saamaa korvausta.

Siltä osin kuin on toiseksi kyse äänettömästä osakkuudesta II, joka on hybridipääomainstrumentti, tilapäisten puitteiden 68 kohdassa vaaditaan, että omaksi pääomaksi muuntamisen jälkeen instrumentteihin on sisällytettävä korotusmekanismi, jolla korotetaan valtion saamaa korvausta ja kannustetaan siten tuensaajia ostamaan valtion pääomasijoitukset takaisin. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan on kuitenkin kiistatonta, että myöskään äänettömään osakkuuteen II ei omaksi pääomaksi muuntamisen yhteydessä kuulunut korotusmekanismia tai vastaavaa mekanismia.

Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että komissio ei ole noudattanut tilapäisiä puitteita, koska se ei ole edellyttänyt sellaisen korotusmekanismin, jolla korotetaan valtion saamaa korvausta, tai vastaavan mekanismin sisällyttämistä korvaukseen pääomasijoituksesta ja äänettömästä osakkuudesta II, kun viimeksi mainittu muunnetaan omaksi pääomaksi.

C Lufthansa-konsernin huomattava markkinavoima kyseessä olevilla markkinoilla ja rakenteelliset sitoumukset

Unionin yleinen tuomioistuin tarkastelee lopuksi väitteitä, joiden mukaan asiassa ei ole noudatettu tilapäisten puitteiden 72 kohtaa, jonka mukaan silloin, jos yli 250 miljoonan euron arvoisen covid-19:ään liittyvän pääomitustoimen edunsaajana on yritys, jolla on huomattava markkinavoima vähintään yhdellä niistä merkityksellisistä markkinoista, joilla se toimii, jäsenvaltioiden on ehdotettava lisätoimia tehokkaan kilpailun säilyttämiseksi kyseisillä markkinoilla.

Tässä yhteydessä kantajat esittivät pääasiallisesti kolmentyyppisiä väitteitä, jotka koskevat ensinnäkin kyseessä olevien markkinoiden määritelmää, toiseksi sitä, oliko Lufthansa-konsernilla huomattava markkinavoima kyseisillä markkinoilla, ja kolmanneksi komission hyväksymien rakenteellisten sitoumusten tehokkuutta ja riittävyyttä.

a Merkityksellisten markkinoiden määritelmä

Siltä osin kuin on ensinnäkin kyse merkityksellisten markkinoiden määritelmästä, komissio katsoi riidanalaisessa päätöksessä, että ne markkinat, joilla Lufthansa-konserni toimi, olivat sellaiset markkinat, joilla tarjottiin lentoliikennepalveluja matkustajille, jotka lähtivät kyseisen konsernin liikennöimiltä lentoasemilta ja saapuivat sinne. Komissio määritteli siten kyseessä olevat markkinat ”lentoasemalta lentoasemalle” -lähestymistavan mukaisesti. Kantajat riitauttivat tämän lähestymistavan ja väittivät, että komission olisi pitänyt määritellä matkustajalentoliikennepalvelujen markkinat lähtö-/määräpaikka-kaupunkiparien perusteella (jäljempänä lähtö- ja määräpaikkaan perustuvat markkinat).

Koska tilapäisten puitteiden 72 kohdassa ei täsmennetä, mitä menettelytapaa on noudatettava merkityksellisten markkinoiden määrittelyssä, unionin yleinen tuomioistuin muistuttaa, että tilapäisten puitteiden soveltamisalaan kuuluvien pääomitustoimien tarkoituksena on jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistaminen erityisesti siten, että tuetaan yritysten, joita covid-19-pandemia on koetellut, elinkelpoisuutta, jotta voitaisiin

palauttaa yritysten pääomarakenne sille tasolle, joka se oli ennen pandemiaa. Kyseiset tukitoimet koskevat siis tuensaajan koko taloudellista tilannetta ja yleisemmin ottaen kyseessä olevan talouden alan taloudellista tilannetta.

Tältä osin kyseessä olevalla toimella pyrittiin pääasiallisesti varmistamaan, että Lufthansa-konsernin yhtiöillä on riittävästi likviditeettiä ja että covid-19-pandemiasta johtuvat häiriöt eivät vaaranna niiden elinkelpoisuutta, eikä sillä pyritty tukemaan kyseisen konsernin liikennöintiä tietyillä lentoreiteillä. Näin ollen komissio totesi perustellusti, että kyseessä olevalla toimella pyrittiin säilyttämään Lufthansa-konsernin täysi kapasiteetti tarjota lentoliikennepalveluja ja että tämän seurauksena ei ollut asiamukaista tutkia, miten kyseessä oleva toimi vaikutti kaikkiin lähtö- ja määräpaikkaan perustuviin markkinoihin erikseen tarkasteltuina.

Kantajien väitteitä, jotka perustuvat yrityskeskittymien valvonnassa käytettyyn lähestymistapaan, jonka mukaan merkitykselliset markkinat määritellään lähtö- ja määräpaikan perusteella, ei myöskään voida hyväksyä, koska kyseisessä analogiassa ei oteta riittävällä tavalla huomioon tilapäisten puitteiden ja kyseessä olevan toimen, jolla ei ole suoraa yhteyttä tiettyihin lähtö- ja määräpaikkaan perustuviin markkinoihin pikemmin kuin muihin markkinoihin, erityispiirteitä.

Soveltaessaan tilapäisten puitteiden 72 kohtaa komissio saattoi siten tekemättä ilmeistä arviointivirhettä määritellä kyseessä olevat markkinat "lentoasemalta lentoasemalle" -lähestymistavan mukaisesti.

Unionin yleinen tuomioistuin hylkää myös kaikki Ryanairin toissijaisesti esittämät väitteet, joiden mukaan komissio olisi soveltanut virheellisesti "lentoasemalta lentoasemalle" -lähestymistapaa rajatessaan tutkimuksensa siten, että se koski ainoastaan unionissa sijaitsevia lentoasemia, joista käsin Lufthansa-konserni liikennöi. Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että koska Ryanair ei ole oikeudellisesti riittävällä tavalla osoittanut, että Lufthansa-konsernilla saattoi olla huomattava markkinavoima sellaisilla lentoasemilla, joista käsin se ei liikennöinyt, komissio saattoi perustellusti jättää kyseiset lentoasemat analyysinsä ulkopuolelle. Komissiolla ei valtiontukien alalla ole myöskään toimivaltaa tutkia sitä, onko Lufthansa-konsernilla huomattava markkinavoima unionin ulkopuolella sijaitsevalla lentoasemalla.

b Lufthansa-konsernin merkittävä markkinavoima merkityksellisillä lentoasemilla

Koska unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kantajien kaikki väitteet merkityksellisten markkinoiden määritelmästä perusteettomina, se tarkastelee toiseksi väitteitä, jotka koskevat sitä, oliko Lufthansa-konsernilla huomattava markkinavoima niillä lentoasemilla, jotka olivat komission tutkimuksen kohteena.

Koska huomattavan markkinavoiman käsitettä ei määritellä tilapäisissä puitteissa eikä yleisemmin ottaen valtiontukien alalla, unionin yleinen tuomioistuin toteaa aluksi, että kyseisen käsitteen on katsottava pääasiallisesti vastaavan määräävän markkina-aseman käsitettä kilpailuoikeudessa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällaisella määräävällä markkina-asemalla tarkoitetaan yrityksen taloudellista valta-asemaa, jonka perusteella se voi estää tehokkaan kilpailun säilymisen kyseessä olevilla markkinoilla, koska se voi toimia huomattavan itsenäisesti suhteessa kilpailijoihinsa, asiakkaisiinsa ja lopulta kuluttajiin.

Riidanalaisessa päätöksessä, sellaisena kuin se on oikaistuna, komissio perusti analyysinsä siitä, oliko Lufthansa-konsernilla huomattava markkinavoima kymmenellä tutkimuksen kohteena olevalla lentoasemalla⁵, kyseisen konsernin osuuteen lähtö- ja saapumisajoista näillä lentoasemilla, näiden lentoasemien ruuhkautumisasteeseen ja kilpailijoiden osuuteen lähtö- ja saapumisajoista, ja se otti huomioon myös sen, kuinka monta lentokonetta kyseisellä konsernilla ja sen kilpailijoilla oli tietyillä lentoasemilla.

Tässä yhteydessä unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että näiden kriteerien, jotka koskevat pääasiallisesti lentoasemien kapasiteettia ja lentoyhtiöiden oikeutta käyttää lentoasemien infrastruktuuria, perusteella ei saada suoraa tietoa siitä, mikä Lufthansa-konsernin markkinaosuus oli matkustajalentoliikennepalvelujen markkinoilla tutkimuksen kohteena olevilla lentoasemilla. Koska se, mikä kyseisen konsernin markkinaosuus on suhteessa sen

⁵ Eli Berlin-Tegelin, Brysselin, Düsseldorfin, Frankfurtin, Hampurin, Münchenin, Palma de Mallorcan, Stuttgartin, Wienin ja Hannoverin lentoasemat.

kilpailijoiden markkinaosuuksiin, on pätevä osoitus huomattavan markkinavoiman olemassaolosta, komissio ei voinut sivuuttaa seikkoja, joista ilmeni tähän liittyviä tietoja, kuten esimerkiksi lentojen määrä ja tarjolla olleet paikat lennoilla, jotka lähtivät kyseisiltä lentoasemilta ja saapuivat sinne. Tästä seuraa, että komissio teki ilmeisen arviointivirheen, kun se ei ottanut huomioon kakkia merkityksellisiä seikkoja arvioidessaan Lufthansa-konsernin markkinavoimaa kyseessä olevilla lentoasemilla.

Lisäksi on todettava, että komissio teki joka tapauksessa ilmeisen arviointivirheen, kun se totesi ainoastaan tutkimiansa kriteerien perusteella, että Lufthansa-konsernilla oli huomattava markkinavoima Frankfurtin ja Münchenin lentoasemilla kesäkaudella 2019 ja talvikaudella 2019/2020 mutta että sillä ei ollut tällaista markkinavoimaa muilla merkityksellisillä lentoasemilla. Tässä yhteydessä unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että niiden kriteerien, joita komissio analysoi Düsseldorfin ja Wienin lentoasemien osalta kesäkautena 2019, kokonaistarkastelusta ilmenee, että Lufthansa-konsernilla oli erittäin suuri osuus lähtö- ja saapumisajoista Düsseldorfin lentoasemalla ja suuri osuus lähtö- ja saapumisajoista Wienin lentoasemalla, mukaan lukien ruuhka-aikana, ja että näiden kahden lentoaseman ruuhkautumisaste oli erittäin korkea, että ilmatila oli lähes täynnä ruuhka-aikana ja että kyseisen konsernin kilpailijoiden asema oli heikko. Näin ollen komissio ei voinut ainoastaan näiden kriteerien perusteella todeta perustellusti ainakaan kesäkauden 2019 osalta, että Lufthansa-konsernilla ei ollut huomattavaa markkinavoimaa Düsseldorfin ja Wienin lentoasemilla. Lisäksi on todettava, että ne tiedot, joiden perusteella komissio totesi, että Lufthansa-konsernilla oli huomattava markkinavoima Frankfurtin ja Münchenin lentoasemilla, eivät missään tapauksessa olleet aineellisesti erilaiset kuin ne tiedot, jotka koskivat Düsseldorfin ja Wienin lentoasemia, ainakaan siltä osin kuin on kyse kesäkaudesta 2019. Tämän perusteella unionin yleinen tuomioistuin hyväksyy kantajien väitteet.

c Rakenteelliset sitoumukset

Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin tarkastelee väitteitä, joissa kiistetään usea seikka niissä rakenteellisissa sitoumuksissa, jotka komissio hyväksyi tilapäisten puitteiden 72 kohdan nojalla tehokkaan kilpailun säilyttämiseksi Frankfurtin ja Münchenin lentoasemilla.

Kyseisen 72 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat ehdottaessaan tällaisia toimia tarjota rakenteellisia tai menettelytapoja koskevia sitoumuksia, joista säädetään komission tiedonannossa, joka koskee hyväksyttäviä korjaustoimenpiteitä⁶. Kyseisen tiedonannon mukaan ehdotettujen sitoumusten on poistettava kilpailuongelmat kokonaisuudessaan, oltava kattavia ja kaikin tavoin tehokkaita, ja lisäksi ne on voitava panna täytäntöön tehokkaasti lyhyessä ajassa. Tässä yhteydessä komission on muun muassa tutkittava kaikki varsinaisen ehdotetun toimen kannalta merkitykselliset seikat, muun muassa sen tyyppi, laajuus ja soveltamisala. Näitä arvioidaan suhteessa niiden markkinoiden rakenteeseen ja erityispiirteisiin, joilla kilpailuongelmia on, sekä lisäksi osapuolten ja muiden markkinatoimijoiden asemaan kyseisillä markkinoilla.

Lisäksi on otettava huomioon valtioneuvoston erityispiirteet ja erityisesti tilapäiset puitteet, joihin sisältyy vaatimus lisätoimista. Koska tilapäisten puitteiden mukaisesti myönnettyjen tukien tavoitteena on varmistaa elinkelpoisten yritysten toiminnan jatkuvuus covid-19-pandemian aikana, kyseisten puitteiden 72 kohdassa tarkoitetut sitoumukset on suunniteltava siten, että niillä varmistetaan, että tuensaajan markkinavoima ei tuen myöntämisen jälkeen ole suurempi kuin ennen covid-19-pandemiaa ja että tehokas kilpailu säilyy kyseisillä markkinoilla.

Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisessa päätöksessä määrättiin muun muassa – tilapäisten puitteiden 72 kohdan nojalla Saksan liittotasavallan ehdottamina toimina –, että DLH:n oli luovuttava 24 lähtö- ja saapumisajasta päivää kohden Frankfurtin ja Münchenin lentoasemilla sekä lisävaroista, kuten lentoaseman lähtö- ja saapumisaikojen koordinaattori oli vaatinut kyseisten aikojen siirtämisen mahdollistamiseksi.

⁶ Komission tiedonanto neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 ja komission asetuksen (EY) N:o 802/2004 mukaan hyväksyttävistä korjaustoimenpiteistä (EUVL 2008, C 267, s. 1).

Tältä osin kantajat vastustivat muun muassa riidanalaisessa päätöksessä vahvistettua lähtö- ja saapumisaikojen luovuttamista koskevaa menettelyä, jonka oli tarkoitus olla kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa lähtö- ja saapumisaikoja oli tarkoitus tarjota ainoastaan ”uusille tulokkaille”. Jos tietyn ajanjakson, joka oli useaa kautta pidempi, jälkeen lähtö- ja saapumisaikoja ei ollut luovutettu uudelle tulokkaalle, ne oli toisessa vaiheessa tarkoitus antaa sellaisille lentoliikenteen harjoittajille, jotka jo liikennöivät näistä kahdesta lentoasemasta käsin.

Unionin yleinen tuomioistuin muistuttaa komission velvollisuudesta tutkia kaikki ehdotettujen sitoumusten kannalta merkitykselliset seikat, joita arvioidaan suhteessa kyseessä olevien markkinoiden rakenteeseen ja erityispiirteisiin sekä lisäksi osapuolten ja muiden markkinatoimijoiden asemaan kyseisillä markkinoilla, ja se toteaa, että komissio ei tutkinut sen asianmukaisuutta, että Frankfurtin ja Münchenin lentoasemilta käsin jo liikennöivät kilpailijat suljettiin pois ensimmäisestä vaiheesta. Riidanalaisessa päätöksessä komissio ei nimittäin esittänyt yhtään perustetta, jolla voitaisiin osoittaa, että tämä poissulkeminen oli omiaan säilyttämään tehokkaan kilpailun kyseessä olevilla markkinoilla ja että se oli tätä tarkoitusta varten tarpeen.

Nyt käsiteltävässä asiassa tällainen tutkinta oli entistäkin tärkeämpää, koska Frankfurtin ja Münchenin lentoasemien markkinarakenteelle oli riidanalaisen päätöksen mukaan ominaista se, että Lufthansa-konserni oli monta kertaa suurempi kuin sen lähimmät kilpailijat, jotka jo liikennöivät kyseisiltä lentoasemilta käsin, joten näiden kilpailijoiden poissulkeminen menettelyn ensimmäisessä vaiheessa saattaisi johtaa siihen, että kilpailu kyseisillä lentoasemilla pirstoutuisi entisestään. Lisäksi se seikka, että Lufthansa-konsernin lähimmät kilpailijat – jotka voisivat siitä syystä, että ne toimivat Frankfurtin ja Münchenin lentoasemilla, soveltua paremmin kyseessä olevan lähtö- ja saapumisaikojen kokonaisuuden hankkimiseen ja kilpailupaineen lisäämiseen – voisivat saada kyseisiä aikoja menettelyn toisessa vaiheessa, ei horjuta kyseistä päätelmää, koska se, voivatko ne saada näitä aikoja, edellyttää, että niitä ei jaettu ensimmäisessä vaiheessa.

Edellä esitetyn perusteella unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että kun komissio sulki pois lähtö- ja saapumisaikojen luovuttamista koskevan menettelyn ensimmäisestä vaiheesta sellaiset kilpailijat, jotka liikennöivät jo Frankfurtin ja Münchenin lentoasemilta käsin, se ei tutkinut kaikkia ehdotetun sitoumuksen kannalta merkityksellisiä seikkoja ja teki siten ilmeisen arviointivirheen.

Siltä osin kuin on kyse DLH:n lähtö- ja saapumisaikojen luovuttamisesta Frankfurtin ja Münchenin lentoasemilla, Condor vetosi lisäksi siihen, että komissio ei noudattanut perusteluvelvollisuuttaan siltä osin kuin se ei perustellut, miten riidanalaisessa päätöksessä mainittu vaatimus lähtö- ja saapumisaikojen luovuttamisesta maksettavasta korvauksesta – pikemmin kuin vaatimus niiden luovuttamisesta maksutta – oli yhtäältä asiassa sovellettavien sääntöjen mukainen ja teki toisaalta sitoumukset riittävän houkutteleviksi mahdolliselle hankkijalle.

Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että vaatimuksella, jonka mukaan lähtö- ja saapumisajat oli luovutettava korvausta vastaan, oli keskeinen merkitys riidanalaisen päätöksen rakenteen kannalta, joten komission oli esitettävä, miksi se katsoi, että kyseinen vaatimus oli yhdenmukainen asiassa sovellettavien sääntöjen kanssa. Koska komissio ei esittänyt, miksi se katsoi, että lähtö- ja saapumisajat oli luovutettava korvausta vastaan eikä maksutta, ja miksi kyseisen vaatimuksen johdosta lähtö- ja saapumisajat eivät olleet vähemmän houkuttelevia ja siten vaikuttaneet niihin liittyvien sitoumusten tehokkuuteen, unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että komissio on laiminlyönyt perusteluvelvollisuutensa riidanalaisessa päätöksessä.

Kaiken edellä esitetyn perusteella unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että riidanalaisessa päätöksessä, sellaisena kuin se on oikaistuna, on useita virheitä ja sääntöjenvastaisuuksia, ja näin ollen päätös kumotaan.

HUOMAUTUS: Kumoamiskanteella pyritään tiettyjen sellaisten unionin toimielinten toimien kumoamiseen, jotka ovat unionin oikeuden vastaisia. Jäsenvaltiot, unionin toimielimet ja yksityiset tahot voivat tietyillä edellytyksillä nostaa kumoamiskanteen unionin tuomioistuimessa tai unionin yleisessä tuomioistuimessa. Jos kanne on

perusteltu, toimi kumotaan. Kyseessä olevan toimielimen on täytettävä asianomaisen toimen kumoamisesta mahdollisesti syntynyt oikeudellinen tyhjiö.

MUISTUTUS: Euroopan unionin tuomioistuin käsittelee valituksia, joissa haetaan muutosta unionin yleisen tuomioistuimen antamiin tuomioihin ja määräyksiin oikeuskysymyksissä. Lähtökohtaisesti valituksella ei ole lykkäävää vaikutusta. Jos valitus tutkitaan ja hyväksytään, unionin tuomioistuin kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun. Unionin tuomioistuin voi ratkaista asian, jos asia on ratkaisukelpoinen. Muussa tapauksessa unionin tuomioistuin palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen, jota sen valituksesta antama ratkaisu sitoo.

Tämä on tiedotusvälineiden käyttöön tarkoitettu epävirallinen asiakirja, joka ei sido unionin yleistä tuomioistuinta.

Tuomion [koko teksti](#) julkaistaan CURIA-sivustolla tuomion julistamispäivänä.

Lisätietoja: Gitte Stadler ☎ +352 4303 3127

Kuvia tuomion julistamisesta on saatavilla sivustolla [Europe by Satellite](#). ☎ +32 2 296 4106

Pysykää kuulolla!

