

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu viides jaosto)
30 päivänä huhtikuuta 1998 *

Asiassa T-214/95,

Vlaams Gewest (Flanderin alue), edustajanaan asianajaja Alfred L. Merckx, Bryssel, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Duro ja Lorang, 4 boulevard Royal,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään komission oikeudellisen yksikön virkamiehet Pieter Van Nuffel ja Anders Christian Jessen, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumoo Flaamin alueen myöntämästä tuesta belgialaiselle yhtiölle Vlaamse Luchttransportmaatschappij NV 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehdyn komission päätöksen 95/466/EY (EYVL L 267, s. 49),

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN
OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (laajennettu viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. García-Valdecasas sekä tuomarit
V. Tiili, J. Azizi, R. M. Moura Ramos ja M. Jaeger,

kirjaaja: hallintovirkamies A. Mair,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.9.1997 pidetyssä suullisessa käsitte-
lyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (jäljempänä perustamissopimus)
92 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion
varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää
kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkki-
noille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.”

- 2 Perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdassa annetaan komissiolle mahdollisuus myöntää poikkeus ja todeta yhteismarkkinoille soveltuvaksi ”tuki tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla”.
- 3 Komissio hyväksyi 20.5.1992 yhteisön järjestelyn tuesta pienille ja keskisuurille yrityksille (EYVL C 213, s. 2). Sen 3.2 kohdassa vapautetaan perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa määrätystä ilmoitusvelvollisuudesta ne tuet, joiden enimmäismäärä menojen ryhmän osalta kolmen vuoden aikana alittaa 50 000 ecua. Järjestelyn 1.6 kohdassa suljetaan järjestelyn soveltamisalan ulkopuolelle kuitenkin tuet, jotka myönnetään sellaisilla sektoreilla, erityisesti liikennesektorilla, toimiville yrityksille, joita valtiontuen osalta koskevat yhteisön erityissäännöt.
- 4 Komissio on vahvistanut ilmailualan yritysten valtiontukiin sovellettavat säännökset tiedonannossaan 94/C 350/07 ”EY:n perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan ja [Euroopan talousaluetta koskevan] sopimuksen 61 artiklan soveltamisesta valtiontukiin ilmaliikenteen alalla” (EYVL 1994, C 350, s. 5; jäljempänä suuntaviivat). Näiden suuntaviivojen IX luvussa olevassa 50 kohdassa vahvistetaan, että pienten ja keskisuurten yritysten tukijärjestelyjen osalta käyttöön otettua nopeutettua hyväksymismenettelyä ei sovelleta liikennesektorin tukiin.
- 5 Suuntaviivat kattavat jäsenvaltioiden myöntämät tuet yhteisön lentoliikenteen harjoittajille (10 kohta, II luku). Suuntaviivojen 51 kohdassa (X luku) täsmennetään, että komissio alkaa soveltaa suuntaviivoja, kun ne on julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*, ja että se tarpeen vaatiessa ajanmukaistaa niitä.
- 6 Suuntaviivojen 8 kohdassa (I.4 jakso) todetaan, että komissio ”pyrkii siihen, että yhteisön lentoliikenteen harjoittajat voivat tehokkaasti ja yhtäläisin mahdollisuuksin kilpailla keskenään”.

7 Suuntaviivojen 14 kohdassa (III luku) todetaan, että ”sellainen suora tuki, jonka tarkoituksena on korvata liiketoiminnan tappiot, ei yleensä sovellu yhteismarkkinoille, eikä sille voida myöntää poikkeusta”.

8 Suuntaviivojen V luvussa, joka koskee erityisesti poikkeuksia perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan ja Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen (jäljempänä ETA-sopimus) 61 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella tietyn taloudellisen toiminnan kehityksen edistämiseen, määrätään, että uudelleenjärjestelyyn suunnattavien tukien voidaan katsoa soveltuvan yhteismarkkinoille vain eräin edellytyksin. Yksi näistä edellytyksistä koskee sitä, että tuki on osa komission hyväksymää uudelleenjärjestelyn kokonaisuohjelmaa (suuntaviivojen 38 kohdan 1 alakohta). Valtiontuella rahoitetusta ohjelmasta voidaan katsoa, että se ei ole ”yhteisen edun kanssa ristiriidassa” vain, jos sen tavoitteena ei ole kyseisen yhtiön kapasiteetin ja tarjonnan lisääminen kyseisen yhtiön kanssa suoraan kilpailevien eurooppalaisten yhtiöiden vahingoksi (suuntaviivojen 38 kohdan 4 alakohta).

9 Suuntaviivojen 50 kohdassa (IX luku) todetaan vielä, että suuntaviivoilla otetaan hallinnollisen menettelyn yksinkertaistamiseksi käyttöön nopeutettu hyväksymismenettely, joka koskee merkitykseltään vähäisiä tukijärjestelyjä ilmaliikenteen alalla. Tältä osin todetaan, että komissio soveltaa nopeutettua hyväksymismenettelyä uusien tukijärjestelyjen hyväksymisen tai perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti ilmoitettujen ja jo käytössä olevien tukijärjestelyjen muuttamisen osalta, jos

— samalle saajalle myönnettävän tuen määrä ei ylitä miljoonaa ecua kolmessa vuodessa;

— tuki liittyy erityisiin investointitarkoituksiin, kun taas tuki käyttökustannusten kattamiseen ei ole mahdollista.

Kanteen perustana olevat tosiseikat

- 10 Vlaamse Luchttransportmaatschappij NV (jäljempänä VLM) on yksityinen lentoyhtiö, jonka kotipaikka on Antwerpen. VLM on perustettu 21.2.1992, ja sen peruspääoma oli 10 miljoonaa Belgian frangia (BEF). Sittemmin pääomaa on nostettu monta kertaa: vuoden 1993 päättyessä se oli jo 75 miljoonaa BEF, ja vuonna 1994 se nostettiin 100 miljoonaan BEF:iin. Vuodesta 1993 VLM on harjoittanut säännöllistä lentoliikennettä Antwerpenista ja Rotterdamista Lontooseen (London City Airport).
- 11 Antwerpenin ja Lontoon välillä lentoliikennettä harjoittavat myös eräät muut yhtiöt kuten brittiryitys Cityflyer Express Ltd (jäljempänä Cityflyer), joka käyttää Gatwickin lentokenttää.
- 12 Ilmoittamatta asiasta etukäteen komissiolle Vlaamse Gewest (jäljempänä Flanderin aluehallinto) myönsi 17.12.1993 VLM:lle 20 miljoonan BEF:n suuruisen korottoman lainan, jonka takaisinmaksu 4 miljoonan BEF:n suuruisissa erissä alkoi toisena vuonna lainan myöntämisestä.
- 13 Lainasopimuksessa määrätään seuraavaa:

”Artikel 1: Voorwerp

De begunstigde verbindt zich tot de verdere uitbouw en exploitatie van meerdere Europese vliegroutes.

Ter ondersteuning van deze activiteit verleent het Gewest de begunstigde een terugbetaalbaar renteloos voorschot.

— —

Artikel 3: Voorwaarden

Voor de duur van het contract is voor de vervreemding of hypothekering van onroerend en roerend patrimonium en het handelsfonds van de zaak alsook voor de vervreemding van bepaalde activa van de begunstigde vooraf instemming nodig van het Gewest.

Bij wijziging van de aandeelhoudersstructuur is vooraf de instemming van het Gewest vereist.

Het kapitaal van de onderneming mag tijdens de duur van het contract niet worden verlaagd zonder voorafgaande toestemming van het Gewest.

Indien deze voorwaarden niet worden nageleefd, is de overeenkomst onmiddellijk opzegbaar en wordt het voorschot onmiddellijk opeisbaar.

— — ”

(” 1 kohta: tarkoitus

Lainansaaja sitoutuu kehittämään ja harjoittamaan lentoliikennettä useilla eurooppansisäisillä lentoreiteillä.

Flanderin aluehallinto myöntää tämän tukemiseksi lainansaajalle lainan, joka maksetaan takaisin ilman korkoa.

— —
3 kohta: edellytykset

Koko sopimuskauden ajan yrityksen irtaimen ja kiinteän omaisuuden tai liikeomaisuuden luovuttaminen tai kiinnittäminen samoin kuin Vlaamse Luchttransportmaatschappij NV -yhtiön tiettyjen yritysvarallisuuserien luovuttaminen edellyttää Flanderin aluehallinnon ennakkosuostumusta.

Osakeomistuksen rakenteen muuttaminen edellyttää aluehallinnon ennakkosuostumusta.

Sopimuskautena osakepääomaa ei voida alentaa ilman aluehallinnon ennakkosuostumusta.

Jos näitä edellytyksiä ei noudateta, sopimus on välittömästi irtisanottavissa, jolloin laina on välittömästi maksettava takaisin.

— — ”)

- 14 Cityflyerin tekemän valituksen johdosta komissio aloitti 16.11.1994 perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn (EYVL 1994, C 359, s. 2).
- 15 Cityflyer ja British Airways esittivät asiasta huomautuksensa. Niiden mukaan komission tulisi katsoa, että koroton laina on yhteismarkkinoille soveltumaton tuki.
- 16 Myös Belgian hallitus jätti omat huomautuksensa 23.1.1995.
- 17 Menettelyn päätteeksi komissio teki Flaamin alueen myöntämästä tuesta belgialaiselle yhtiölle Vlaamse Luchttransportmaatschappij NV 26.7.1995 päätöksen 95/466/EY (jäljempänä riidanalainen päätös). Tämä päätös annettiin tiedoksi Belgian hallitukselle 25.9.1995, ja se julkaistiin *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* 9.11.1995 (EYVL L 267, s. 49).
- 18 Tässä päätöksessä komissio katsoi, että Flanderin aluehallinnon VLM:lle myöntämään lainaan sisältyi lainavastaisen valtiontuen elementtejä, koska laina oli myönnetty vastoin perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohtaa. Komissio katsoi myös, että nämä tukielementit eivät soveltuneet perustamissopimuksen 92 artiklassa ja ETA-sopimuksen 61 artiklassa tarkoitetulla tavalla yhteismarkkinoille (riidanalaisen päätöksen 1 artikla). Tämän johdosta komissio määräsi, että Belgian on vahvistettava lainan koroksi 9,3 prosenttia (2 artikla) ja velvoitettava tuensaaja palauttamaan saamansa tuki, jonka suuruus on se koron määrä, joka on laskettu soveltamalla tätä korkokantaa lainattuun määrään sen myöntämisestä alkaen

(3 artikla). Tämä 9,3 prosentin korko perustuu Belgiassa valtion lainoihin vuonna 1994 sovellettuun 7,3 prosentin peruskorkoon, johon on lisätty 2 prosentin marginaali lainaan liittyvän riskin vuoksi (riidanalaisen päätöksen V luvun viimeinen kohta).

Oikeudenkäyntimenettely

- 19 Kannekirjelmä asiassa jätettiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 27.11.1995, ja se rekisteröitiin seuraavana päivänä.
- 20 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (laajennettu viides jaosto) on päättänyt esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn. Asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin 25.9.1997 pidetyssä istunnossa.

Vaatimukset

- 21 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen päätöksen;

— velvoittaa vastaajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

22 Vastaaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— hylkää kanteen perusteettomana;

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23 Suullisessa käsittelyssä vastaaja vaati vielä, että kanne jätetään tutkimatta.

Tutkimatta jättäminen

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

24 Vastaajan mukaan kanne on jätettävä tutkimatta EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan toisen kohdan perusteella, koska kantaja ei ole jäsenvaltio. Kanne olisi myös jätettävä tutkimatta perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan perusteella, koska riidanalaista päätöstä ei ole osoitettu kantajalle eikä riidanalainen päätös myöskään koske kantajaa suoraan ja erikseen. Lisäksi kantajalla ei ole mitään omaa oikeussuojaintressiä saada riidanalaista päätöstä kumotuksi. Kantajan oikeussuojaintressi perustuu näet siihen, että se on myöntänyt riidanalaisen tuen, joten sillä ei ole Belgian valtion oikeussuojaintressiin nähden erillistä oikeussuojaintressiä asiassa (asia 282/85, DEFI v. komissio, tuomio 10.7.1986, Kok. 1986, s. 2469).

25 Kantaja katsoo, että koska se on itsenäinen oikeushenkilö, jolla oli toimivalta myöntää riidanalainen laina, asia koskee sitä perustamissopimuksen 173 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettulla tavalla suoraan ja erikseen samalla tavoin kuin Belgian kuningaskuntaa, jolle riidanalainen päätös on osoitettu (yhdistetyt asiat 62/87 ja 72/87, Exécutif régional wallon ja Glaverbel v. komissio, tuomio 8.3.1988, Kok. 1988, s. 1573).

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi tutkittavaksi ottamisesta

- 26 Heti alkuun on todettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimella on toimivalta tutkia ensimmäisenä asteena ainoastaan perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan mukaiset kumoamiskanteet (Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustamisesta 24 päivänä lokakuuta 1988 tehdyn päätöksen 88/591/EHTY, ETY, Euratom muuttamisesta 8 päivänä kesäkuuta 1993 tehdyn päätöksen 93/350/Euratom, EHTY, ETY muuttamisesta 7 päivänä maaliskuuta 1994 tehty neuvoston päätös 94/149/EHTY, EY; EYVL 1994, L 66, s. 29). Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei sitä vastoin ole toimivaltainen käsittelemään kanteita, jotka jäsenvaltio, neuvosto tai komissio on nostanut perustamissopimuksen 173 artiklan toisen kohdan perusteella.
- 27 Perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa kanteen hänelle osoitetusta päätöksestä tai päätöksestä, joka siitä huolimatta, että se on tehty toiselle henkilölle osoitettuna päätöksenä, koskee ensin mainittua henkilöä suoraan ja erikseen.
- 28 Esillä oleva riidanalainen päätös on osoitettu Belgian kuningaskunnalle. Tältä osin on korostettava, että perustamissopimusten rakenteesta käy selvästi ilmi, että jäsenvaltion käsitteellä, sellaisena kuin sitä on käytetty institutionaalisia seikkoja koskevissa oikeussäännöissä ja erityisesti kanteen nostamista koskevissa oikeussäännöissä, tarkoitetaan ainoastaan Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden hallituksia, eikä sitä voida laajentaa koskemaan aluehallituksia tai itsenäisten yhteisöjen hallituksia, riippumatta niille myönnetyn toimivallan laajuudesta (asia C-95/97, Région wallonne v. komissio, määräys 21.3.1997, Kok. 1997, s. I-1787, 6 kohta ja asia C-180/97, Regione Toscana v. komissio, määräys 1.10.1997, Kok. 1997, s. I-5245, 6 kohta). Flanderin aluehallinnolla ei siten ole oikeutta nostaa kannetta perustamissopimuksen 173 artiklan toisen kohdan perusteella. Koska se kuitenkin Belgian sisäisen oikeuden mukaan on oikeushenkilö, sitä on tämän perusteella pidettävä perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuna oikeushenkilönä (em. asia Région wallonne v. komissio, määräyksen 11 kohta ja em. asia Regione Toscana v. komissio, määräyksen 11 kohta; ks. myös julkisasiamies Lenzin ratkaisuehdotus edellä 25 kohdassa mainitussa asiassa Exécutif régional wallon ja Glaverbel v. komissio, s. 1573, 1581 ja 1582).

29 Riidanalainen päätös koskee suoraan ja erikseen Flanderin aluehallinnon oikeudellista asemaa. Päätös näet estää suoralla tavalla Flanderin aluehallintoa käyttämästä haluamallaan tavalla toimivaltuuksiaan, jotka tässä asiassa liittyvät riidanalaisen tuen myöntämiseen, ja pakottaa sen muuttamaan VLM:n kanssa tekemäänsä lainasopimusta.

30 Tästä seuraa, että Flanderin aluehallinnolla on oma intressinsä päätöksen riitauttamiseen. Sen asemaa ei voida verrata siihen, jossa Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement oli edellä 24 kohdassa mainitussa asiassa DEFI vastaan komissio. Tuossa asiassa Ranskan hallituksella oli toimivalta määrätä tämän komitean hallinnosta ja sen harjoittamasta politiikasta ja siten määritellä myös ne intressit, joita sen oli puolustettava (tuomion 18 kohta). Nyt esillä olevassa asiassa sitä vastoin ei ole käynyt ilmi, että Belgian keskushallituksella olisi mahdollisuuksia määrätä, miten Flanderin aluehallinto käyttää toimivaltuuksiaan, kuten mahdollisuutta myöntää yritystukia.

31 Näin ollen kanne on otettava tutkittavaksi.

Pääasia

32 Kantaja vetoaa kanteensa tueksi seuraaviin kolmeen kanneperusteeseen:

— perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan virheellinen soveltaminen;

— perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan virheellinen soveltaminen;

— perustamissopimuksen 190 artiklassa määrätyn perusteluelvoitteen täyttämättä jättäminen.

Tämä viimeksi mainittu kolmas kanneperuste jakautuu kolmeen osaan seuraavasti:

- perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamista koskevien perustelujen puutteellisuus riidanalaisessa päätöksessä (ensimmäinen osa);
- ilmailualan merkitykseltään vähäisiä tukia koskevaan poikkeukseen liittyvien väitteiden hylkäämisperustelujen puutteellisuus (toinen osa);
- perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan soveltamista koskevien perustelujen puutteellisuus (kolmas osa).

- 33 Koska kolmannen kanneperusteen kaksi ensimmäistä osaa koskevat perusteluvaihteen täyttämättä jättämistä perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisedellytysten osalta, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutkii ne heti ensimmäisen kanneperusteen jälkeen.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan virheellistä soveltamista

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

- 34 Kantaja katsoo, että tuen määrän jäädessä siinä määrin vähäiseksi, ettei se vahvasta tuensaajan kilpailuasemaa suhteessa kilpailijoihin relevanteilla markkinoilla, tuki ei vääristä kilpailua eikä vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

- 35 Esillä olevassa asiassa tuki on kantajan mukaan suuruudeltaan siinä määrin vähäinen, ettei sillä ole mitään vaikutusta VLM:n kuluihin eikä hinnoitteluperusteisiin. Tuen suuruus on vain joitakin Belgian frangeja kuljetettua matkustajaa kohti. Tämän johdosta tuki ei ole antanut VLM:lle etua, joka olisi vahvistanut sen kilpailuasemaa suhteessa sellaisten muiden lentoyhtiöiden kilpailuasemaan, joiden kanssa se kilpailee yhteisönsisäisen lentoliikenteen markkinoilla. Tästä seuraa, että tuki ei voi myöskään vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- 36 Kantaja toteaa, että jotta voitaisiin katsoa, että jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuu vaikutuksia, vastaajan olisi pitänyt osoittaa, että riidanalainen tuki antaa VLM:lle edun, joka vahvistaa sen kilpailuasemaa (suhteessa kilpailijoidensa kilpailuasemaan). Vastaaja ei kuitenkaan ole millään tavalla selvittänyt, millä tavoin VLM:lle olisi koitunut etua sen saamasta lainasta.
- 37 Kantaja lisää, että tältä osin vailla merkitystä ovat vastaajan väitteet ilmaliikenteen erityispiirteistä ja siitä, että vastaaja sai tietää tuesta vasta kilpailijan tekemästä valituksesta. Lisäksi se, että valtiontukea myönnetään yritykselle, jonka toiminta on luonteeltaan jäsenvaltiosta toiseen suuntautuvaa liiketoimintaa, ei välttämättä tarkoita, että tukea saanut yritys saa tästä etua kilpailijoihinsa verrattuna. Kantaja kiistää myös sen, että VLM:n liikennöinti reitillä Antwerpen—London City Airport saisi muut yhtiöt luopumaan suunnitelmistaan harjoittaa liikennettä tällä reitillä, sillä markkinat on liberalisoitu, ja liberalisointitoimenpiteissä säädetään erityismenettelystä, jolla markkinoilla aloittavat uudet yhtiöt saavat lähtö- ja tuloaikoja. Kantaja kiistää, että VLM:llä olisi ollut lainan saadessaan tai kaksi vuotta myöhemminkään taloudellisia vaikeuksia, sillä on aivan tavallista, että aloitteleva lentoyhtiö kärsii tappioita, jotka liittyvät toiminnan aloittamiseen.
- 38 Kantajan mukaan riidanalainen tuki ei ole antanut VLM:lle etua suhteessa sen kilpailijoihin, koska nämä saavat miljardeja Belgian frangeja komission hyväksymien uudelleenjärjestelyohjelmien perusteella tai koska nämä, kuten valituksen tehnyt Cityflyer, kuuluvat franchisc-ryhmään, minkä johdosta ne voivat saada epäsuoraa

subventiota ryhmältä, johon ne kuuluvat. Tältä osin kantaja ei käsitä, miten komissio voi väittää enintään 1 860 000 BEF:ksi vuodessa arvioimansa summan mahdollistavan sen, ettei VLM muuta hintojaan ja että se säilyttää markkina-asemansa suhteessa kilpailijoihinsa ja että se välttää suuremmat tappiot ja jopa konkurssin.

- 39 Lopuksi kantaja väittää, että vastaaja on soveltanut perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa väärin yliarvioidessaan tuen määrän. Vastaaja on laskenut tuen suuruuden käyttäen 2 prosentin riskimarginaalia, koska riidanalaisen lainan osalta ei annettu mitään vakuutta, joka suoraan liittyisi kiinteään tai irtaimeen omaisuuteen. Tämän riskimarginaalin suuruuden olisi pitänyt olla 1 prosentti, sillä lainasopimuksen 3 kohdassa annetaan kantajalle oikeus hyväksyä tai hylätä kaikki mahdolliset kiinnitykset ja yritysvarallisuuserien luovutukset ja toisaalta valtuus kiinnityksen saamiseen heti vaadittaessa. Näin ollen tuki vastaa sitä korkojen määrää, joka on laskettu soveltaen 8,3 prosentin eikä 9,3 prosentin lainakorkoa.
- 40 Vastaaja vaatii kanneperusteen hylkäämistä katsoen, että kaikki perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisedellytykset ovat täyttyneet asiassa. Lainan on myöntänyt valtiollinen elin (Flanderin aluehallinto) ja sillä on annettu saajalleen etua suhteessa kilpailijoihinsa alalla, jolla kilpailu on kovaa. Näin ollen laina vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koska erittäin suuri osa eurooppalaisesta lentoliikenteestä on yhteisönsisäistä; erityisesti tämä pätee Belgiaan.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 41 On tutkittava, oliko vastaaja oikeassa katsoessaan kyseessä olevan tuen vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua ja vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

A — Kilpailun vääristyminen

- 42 Riidanalaisen tuen tarkoituksena on edistää lentoliikenteen kehittämistä ja harjoittamista useilla euroopansisäisillä lentoreiteillä (riidanalaisen lainasopimuksen 1 kohta; ks. edellä 13 kohta), joilla tuensaaja kilpailee muiden lentoyhtiöiden kanssa ja siis myös sellaisten lentoyhtiöiden kanssa, joiden kotipaikka on muissa jäsenvaltioissa. Lainasopimuksessa ei siten edellytetä, että tuki käytetään tietyn menoerän rahoitukseen. Kyseisen lainan korottomuus helpottaa siten tuensaajaa sen juoksevaan toimintaan liittyvien tavanomaisten menojen hoitamisessa.
- 43 Yhteisöjen tuomioistuin ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ovat todenneet, että toimintatuet eli tuet, jollainen on riidanalainen tuki, joiden tarkoituksena on vapauttaa yritys sellaisista menoista, joista se olisi normaalisti vastannut juoksevassa hallinnossaan tai tavanomaisessa toiminnassaan, lähtökohtaisesti vääristävät kilpailun edellytyksiä (asia T-459/93, Siemens v. komissio, tuomio 8.6.1995, Kok. 1995, s. II-1675, 48 ja 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 44 Riidanalaisen päätöksen V luvun viidennessä kohdassa vastaaja toteaa seuraavaa: ”Tässä tapauksessa ottaen huomioon yhteisön vapautuneella lentokuljetusalalla vallitsevan voimakkaan kilpailun se seikka, että VLM on ainoa Antwerpen-Lontoo yhteydellä London City Airport -kentältä lähtevä ja sinne saapuva yhtiö, ei vaikuta komission arviointiin sikäli kuin vastaanotettu tuki joka tapauksessa vähentää nykyisten mahdollisten kilpailijoiden mahdollisuuksia päästä kyseisille yhteysmarkkinoille ja vääristää tällä tavalla kilpailua. Lisäksi mikään ei estä VLM-yhtiötä käyttämästä kyseistä tukea muiden markkinoiden valtaamiseen”. Tältä osin on huomattava, että kantaja ei ole kiistänyt sitä, että lentoliikenne on yhteisössä ala, jolla kilpailu on kovaa.
- 45 Kantaja ei kiistä sitä, että VLM on saanut etua riidanalaisesta lainasta sen vuoksi, että laina on koroton. Sitä vastoin kantaja kiistää, että VLM:lle annettu etu olisi vahvistanut sen kilpailuasemaa suhteessa kilpaileviin lentoyhtiöihin.

- 46 Jos julkinen elin suosii edun myöntämällä yritystä, joka harjoittaa toimintaa alalla, jolla kilpailu on kovaa, kilpailu vääristyy tai uhkaa vääristyä. Jos etu on pieni, kilpailu vääristyy vähemmän, mutta yhtä kaikki vääristyy. Perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan kieltoa sovelletaan suuruudestaan riippumatta jokaiseen tukeen, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- 47 Tästä seuraa, että vastaaja oli oikeassa katsoessaan, että riidanalainen tuki vääristi tai uhkasi vääristää kilpailua.

B — Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

- 48 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tuen suhteellisen vähäinen suuruus tai edunsaajajärityksen suhteellisen pieni koko eivät sulje ennalta pois mahdollisuutta, että tuki vaikuttaisi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (asia C-142/87, Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990, Kok. 1990, s. I-959, 43 kohta ja yhdistetyt asiat C-278/92, C-279/92 ja C-280/92, Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994, Kok. 1994, s. I-4103, 40—42 kohta).
- 49 Lisäksi suhteellisen vähäisenkin tuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, jos — kuten nyt esillä olevassa asiassa — kilpailu sillä alalla, jolla tuensaa-järitys toimii, on kovaa (asia 259/85, Ranska v. komissio, tuomio 11.11.1987, Kok. 1987, s. 4393, 24 kohta ja asia C-303/88, Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991, Kok. 1991, s. I-1433, 27 kohta).
- 50 Kun valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty taloudellinen tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (asia 730/79, Philip Morris v. komissio, tuomio 17.9.1980, Kok. 1980, s. 2671, 11 kohta).

51 Esillä olevassa asiassa vastaaja on todennut seuraavaa: ”Lainatoimi vääristää kilpailua ja jäsenvaltioiden välistä kauppaa, koska se kohdistuu yhteen ainoaan yritykseen, jonka luonteeltaan suoraan kauppaan liittyvä lentokuljetustoiminta tapahtuu useissa jäsenvaltioissa ja voi kattaa koko Euroopan talousalueen. Tämä pätee erityisesti 1 päivänä tammikuuta 1993 voimaan tulleen kolmannen ilmailupaketin jälkeen, jolloin vapauttamiseen pyrkivä kehitys huipentuu ja kilpailumahdollisuudet lisääntyvät huomattavasti. VLM on yhteisön lentokuljetusyhtiö, jolla on 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2407/92 säännösten mukaisesti annettu liikennöintilupa. Asia on kuitenkin niin, että neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92 3 artiklan ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2409/92 5 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden tai kyseisten jäsenvaltioiden on annettava VLM-yhtiölle lupa, lukuun ottamatta kyseisissä asetuksissa asianmukaisesti perusteltuja poikkeuksia, harjoittaa liikennöintioikeuksiaan yhteisön sisäisillä yhteyksillä vapaasti vahvistamiensa tariffien mukaan” (riidanalaisen päätöksen V luvun neljäs kohta).

52 Nämä samoin kuin edellä 44 kohdassa toistetut perustelut ovat täysin pitäviä. Riidanalainen tuki on annettu kansainväliseen kauppaan suuntautuneelle yritykselle, koska yritys huolehtii eri jäsenvaltioissa olevien kaupunkien välisestä yhteyksistä ja koska se kilpailee muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten kanssa. Kuten tämän tuomion 42 kohdasta käy ilmi, tuen tarkoituksena on edistää euroopansäisten yhteyksien kehittämistä ja niillä liikennöintiä, joten yrityksen tarjoama, jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttava kyseisen yrityksen kapasiteetti kasvaa tuen johdosta.

53 Tästä seuraa, että vastaaja oli oikeassa katsoessaan, että riidanalainen tuki vaikutti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

C — Niiden tukien merkitys, jotka on myönnetty VLM:n kilpailijoille

54 Arvioitaessa sitä, onko kyseistä tukea pidettävä perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna tukena, on vailla merkitystä se, että VLM:n kilpailijat saavat, lainvastaisesti tai ei, valtioneutua. Jäsenvaltion sille perustamissopimuksen

nojalla kuuluvien, 92 artiklan sisältämään kieltoon liittyvien velvollisuuksien mahdollista noudattamatta jättämistä ei näet voida perustella sillä, että muutkaan jäsenvaltiot eivät noudata niille kuuluvaa kyseistä velvollisuutta (asia 78/76, Steinike & Weinlig, tuomio 22.3.1977, Kok. 1977, s. 595, 24 kohta).

D — Tuen määrän arviointi

- 55 On hylättävä kantajan väite, että vastaaja olisi soveltanut väärin perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa arvioimalla tuen määrän liian suureksi. Kantaja ei näet ole osoittanut, että riidanalaisen lainasopimuksen 3 kohdasta johtuvien oikeuksien vuoksi VLM olisi voinut saada riidanalaista lainaa sillä 8,3 prosentin korolla, johon kantajan mukaan olisi pitänyt päätyä.

E — Johtopäätös

- 56 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että kantaja ei ole osoittanut, että vastaaja olisi soveltanut virheellisesti perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa. Ensimmäinen kanneperuste on näin ollen hylättävä.

Kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa, joka koskee perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamista koskevien perustelujen puutteellisuutta

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

- 57 Kantaja korostaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 190 artiklassa edellytetyissä perusteluissa on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava yhteisön toimielimen tekemän riidanalaisen toimenpiteen perustelut siten, että

henkilöille, joita toimenpide koskee, selviää sen syyt, jotta he voivat puolustaa oikeuksiansa, ja että yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta (ks. asia C-350/88, Delacre ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok. 1990, s. I-395 oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia T-95/94, Sytraval ja Brink's France v. komissio, tuomio 28.9.1995, Kok. 1995, s. II-2651, 52 kohta).

58 Voidakseen osoittaa, että tuki vääristää kilpailua ja vaikuttaa yhteisönsisäiseen kauppaan, komission on kantajan mukaan osoitettava selvästi ja yksiselitteisesti se, että tuki on antanut saajalleen edun, jonka vuoksi se on voinut vahvistaa asemaansa suhteessa kilpailijoihinsa yhteisönsisäisessä kaupassa (edellä 50 kohdassa mainittu asia Philip Morris v. komissio).

59 Kantaja toteaa, että riidanalaisesta päätöksestä käy kyllä ilmi, ettei sinänsä ole suljettu pois sitä, että tuki (suhteellisen vähäisenäkin) voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Sitä vastoin päätöksestä ei käy ilmi, että riidanalainen tuki todella antaisi tuntuvan kilpailuedun VLM:lle vaikuttaen näin jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Vastaaja on abstraktilla tavalla ja ottamatta konkreettisesti huomioon tuen vähäistä määrää tuonut esiin ilmailualan erityispiirteet ja sen, että VLM:n osuus relevanteista markkinoista oli erittäin pieni.

60 Lopuksi kantaja huomauttaa, että päätöksestä ei ilmene, onko vastaaja tutkinut sitä, mikä merkitys riidanalaisella tuella on hinnoitteluperusteisiin, hintoihin tai VLM:n muuhun toimintaan.

61 Vastaaja kiistää sen, että sillä olisi näin laaja perusteluvollisuus, ja katsoo, että riidanalaisen päätöksen V luvun viidennessä ja kuudennessa kohdassa esitetyt perustelut täyttävät täysin perustamissopimuksen 190 artiklan vaatimukset. Niinpä vastaaja vaati kanneperusteen tämän osan hylkäämistä.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 62 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 190 artiklassa edellytetyissä perusteluissa on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava yhteisön toimieliimen tekemän riidanalaisen toimenpiteen perustelut siten, että henkilöille, joita toimenpide koskee, selviää sen syyt, jotta he voivat puolustaa oikeuksiansa, ja että yhteisöjen tuomioistuimet voivat valvoa toimenpiteen laillisuutta (asia T-471/93, Tiercé Ladbroke v. komissio, tuomio 18.9.1995, Kok. 1995, s. II-2537, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja yhdistetyt asiat T-551/93, T-231/94, T-232/94, T-233/94 ja T-234/94, Industrias Pesqueras Campos ym. v. komissio, tuomio 24.4.1996, Kok. 1996, s. II-247, 140 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 63 Kuitenkaan perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, sillä tutkittaessa sitä, ovatko päätöksen perustelut perustamissopimuksen 190 artiklan mukaisia, on otettava huomioon päätöksen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (asia C-56/93, Belgia v. komissio, tuomio 29.2.1996, Kok. 1996, s. I-723, 86 kohta; asia C-278/95 P, Siemens v. komissio, tuomio 15.5.1997, Kok. 1997, s. I-2507, 17 kohta ja asia T-266/94, Skibsvaefstforeningen ym. v. komissio, tuomio 22.10.1996, Kok. 1996, s. II-1399, 230 kohta). Komissio ei ole kilpailusäännösten noudattamisen turvaamiseksi tekemiensä päätösten perusteluissa velvollinen ottamaan kantaa kaikkiin asianomaisten sille esittämiin väitteisiin. Sen on mainittava ainoastaan ne tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joilla on olennainen merkitys päätöksen kannalta (asia T-44/90, La Cinq v. komissio, tuomio 24.1.1992, Kok. 1992, s. II-1, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja edellä 43 kohdassa mainittu asia Siemens v. komissio, tuomion 31 kohta).
- 64 Sovellettuna tukitoimen oikeudelliseen arviointiin tämä periaate edellyttää, että selvitetään ne syyt, joiden perusteella komissio on katsonut, että kyseinen tukitoimi kuuluu perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Vaikka tuen myöntämiseen liittyvistä seikoista ilmeni, että tuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää tai uhata vääristää kilpailua, komission on joka tapauksessa mainittava nämä seikat päätöksensä perusteluissa (asia 57/86, Kreikka

v. komissio, tuomio 7.6.1988, Kok. 1988, s. 2855, 15 kohta ja yhdistetyt asiat C-329/93, C-62/95 ja C-63/95, Saksa ym. v. komissio, tuomio 24.10.1996, Kok. 1996, s. I-5151, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 65 Esillä olevassa asiassa vastaaja on todennut riidanalaisen päätöksen V luvun toisessa kohdassa, että riidanalainen laina oli perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa ja ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea. Kuten ilmenee riidanalaisesta päätöksestä ja erityisesti sen V luvun neljännen kohdan ensimmäisestä virkkeestä ja viidennen kohdan kolmannelta virkkeestä, joiden tässä asiassa merkitykselliset osat on toistettu edellä 51 ja 44 kohdassa, vastaajan arviointi riidanalaisen päätöksen vaikutuksista kilpailuun ja yhteisönsisäiseen kauppaan ei ole jäänyt abstraktille tasolle. Kilpailun vääristymistä koskevan edellytyksen osalta riidanalaisessa päätöksessä täsmennetään, että VLM:lle myönnetty tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua, koska tuki vähentää kilpailijoiden mahdollisuuksia päästä Antwerpenin ja Lontoon välisen lentoyhteyden markkinoille ja lisää VLM:n mahdollisuuksia muilla markkinoilla alalla, jolla kilpailu on kovaa. Edellytyksestä, joka koskee jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvia vaikutuksia, päätöksessä todetaan, että koska VLM:n toiminta ulottuu useaan jäsenvaltioon ja saattaa kattaa koko ETA:n, myös tämä edellytys on täyttynyt.
- 66 Näistä perusteluista ilmenee, että vastaaja on tutkinut sen, olivatko perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisedellytykset täyttyneet. Näin tehdessään vastaaja on esittänyt ne tosiseikat ja oikeudelliset perusteet, joilla on olennainen merkitys päätöksen kannalta. Näiden perustelujen avulla kantaja ja yhteisöjen tuomioistuimet saavat tietää, mitkä olivat ne syyt, joiden perustella vastaaja katsoi, että perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisedellytykset olivat täyttyneet esillä olevassa asiassa.
- 67 Kantaja ei voi perustellusti väittää, että vastaaja ei ole tutkinut riidanalaisen päätöksen konkreettisia vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tämä väite ei vastaa tosiasioita, kuten edellä 44, 51, 65 ja 66 kohdasta käy ilmi. Esillä olevassa asiassa komissiolla ei ollut velvollisuutta tehdä erittäin yksityiskohtaista numero-tietoihin perustuvaa taloudellista erittelyä, koska se oli esittänyt, minkä takia

vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan oli ilmeinen. Toisaalta on todettava, että kun kyse on tuesta, jota ei ollut ilmoitettu komissiolle, tämän ei tarvitse osoittaa sen todellisia vaikutuksia. Jos komission olisi osoitettava päätöksessään jo myönnettyjen tukien todellinen vaikutus, se johtaisi niiden jäsenvaltioiden suosimiseen, jotka maksavat tukia noudattamatta perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa määrättyä ilmoitusvelvollisuutta, niiden kustannuksella, jotka ilmoittavat tuesta suunnitteluvaiheessa (asia C-301/87, Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok. 1990, s. I-307, 33 kohta).

- 68 Edellä esitetystä seuraa, että ne kantajan väitteet, jotka liittyvät kolmannen kanneperusteen ensimmäiseen osaan, on hylättävä.

Kolmannen kanneperusteen toinen osa, joka koskee ilmailualan merkitykseltään vähäisiä tukia koskevaan poikkeukseen liittyvien väitteiden hylkäämisperustelujen puutteellisuutta

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

- 69 Kantajan mukaan se, että suuntaviivojen 50 kohdassa on otettu käyttöön perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohtaan perustuva nopeutettu hyväksymismenettely, osoittaa, että kyseisen enimmäismäärän alittavia, ilmailualalle myönnettäviä tukia on komission mielestä pidettävä ensiarviolta yhteismarkkinoille soveltuvina.
- 70 Riidanalainen päätös ei kantajan mukaan ole tältä osin riittävästi perusteltu, sillä yhteisöjen tuomioistuimet ja kantaja eivät voi päätöksen avulla selvittää, miltä osin vastaaja on tutkinut sitä, oliko VLM:n saama vähäinen tuki sellainen, että siihen ilmailualan määrältään vähäisenä tukena voitaisiin soveltaa poikkeusta.

71 Lisäksi riidanalaisessa päätöksessä on selostettu virheellisesti Flanderin aluehallinnon 23.1.1995 esittämiä huomautuksia.

72 Vastauskirjelmässään kantaja vetoaa siihen, että vastaaja on ylittänyt harkintavalansa rajat katsoessaan, että merkitykseltään vähäisiä tukia koskevaa poikkeusta ei voitu soveltaa ilmailualalla, jolla yhteisönsisäinen kilpailu on kovaa ja jolla moni yritys on ajautunut vaikeuksiin, koska määrältään vähäinenkin tuki johtaa kilpailun pahoihin vääristymisiin. Kantajan mukaan olisi epäloogista, jos uusilla yhtiöillä, jotka ovat päässeet lentoliikennemarkkinoille alan liberalisoinnin johdosta, ei olisi muiden alojen pienten ja keskisuurten yritysten tapaan mahdollisuutta saada vähäistä investointitukea, vaikka suuri osa kansallisista lentoyhtiöistä saa erittäin huomattavia tukia. Tältä osin vastaaja on kantaja mukaan lisäksi jättänyt toteamatta, että ilmailualaa koskevat säännökset antavat komissiolle mahdollisuuden hyväksyä määrältään hyvinkin suuria tukia.

73 Vastaaja vaatii, että kanneperusteen tämä osa hylätään, ja korostaa, että nopeutettu hyväksymismenettely osoittaa jo olemassaolollaan, että vahvistetun enimmäismäärän alittavia tukia ei voida ensiarviolta pitää yhteismarkkinoille soveltuvina.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

74 Määrältään vähäisiä tukijärjestelyjä koskevasta nopeutetusta hyväksymismenettelystä, josta määrätään suuntaviivojen 50 kohdassa, ei ole pääteltävissä, että niissä vahvistetun enimmäismäärän alittavat tuet eivät kuuluisi perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan kiellon soveltamisalaan tai että niitä tulisi tavallisesti pitää yhteismarkkinoille soveltuvina.

- 75 Kuten vastaaja on oikein todennut, tämän menettelyn olemassaolo osoittaa jo itsesään sen, ettei näin voi olla. Vastaajalla ei siten ollut mitään velvollisuutta tutkia, saattoiko riidanalaista päätöstä koskea poikkeus sen vuoksi, että sen määrä alitti suuntaviivojen 50 kohdassa vahvistetun enimmäismäärän.
- 76 Vaikka tämän enimmäismäärän allittavia tukia voitaisiinkin pitää yhteismarkkinoille soveltuvana, päätöksestä ilmenee kuitenkin, että vastaaja katsoi esillä olevassa asiassa, että tukea ei voitu pitää yhteismarkkinoille soveltuvana (ks. edellä 44 ja 51 kohta).
- 77 Väite, että vastaaja olisi virheellisesti selostanut kantajan huomautuksia riidanalaisessa päätöksessä, on hylättävä. Näihin huomautuksiin on näet otettu kantaa vastattaessa kantajan väitteeseen, jonka mukaan riidanalaiseen valtioneuvoston päätökseen voidaan soveltaa suuntaviivojen 50 kohdan mukaista poikkeusta (riidanalaisen päätöksen VII luvun kahdeksas kohta). Tämä vastaus ei ole riidanalaisen päätöksen päätösoosan olennainen perustelu. Sitä paitsi tämä väite on hylättävä jo sen edellä tehdyn päätelmän vuoksi, jonka mukaan vastaajan toteamus, että riidanalainen tukitoimi on perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tuki, on riittävästi perusteltu (ks. edellä 65—67 kohta). Vaikka vastaajan huomautukset on selostettu epätäsmällisesti, väitettä ei siten voida hyväksyä.
- 78 Vielä on todettava, että kantajan väittäessä vastauskirjelmässään, että vastaaja on ylittänyt harkintavaltansa rajat perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisen osalta, kantaja on vedonnut oikeudenkäynnin kuluessa perusteeseen, joka poikkeaa sisällöltään perusteluvelvollisuuden loukkaamista koskevasta perusteesta. Koska kyse ei ole perusteesta, joka perustuu kirjallisen käsittelyn aikana esille tulleisiin tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin, tämä peruste on ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohta huomioon ottaen jätettävä tutkimatta.

79 Joka tapauksessa nyt käsiteltävä väite ei ole pitävä. Esillä olevassa asiassa vastaaja on soveltanut suuntaviivoja. Tältä osin on todettava, että komissio voi vahvistaa harkintavaltansa käyttöä koskevia periaatteita, kuten kyseessä olevat suuntaviivat, siltä osin kuin ne sisältävät ohjeita siitä, mitä linjaa tämän toimielimen on noudatettava, edellyttäen, ettei niillä poiketa perustamissopimuksen määräyksistä (asia C-313/90, CIRFS ym. v. komissio, tuomio 24.3.1993, Kok. 1993, s. I-1125, 34 ja 36 kohta ja asia T-380/94, AIUFFASS ja AKT v. komissio, tuomio 12.12.1996, Kok. 1996, s. II-2169, 57 kohta; ks. lisäksi asia T-149/95, Ducros v. komissio, tuomio 5.11.1997, Kok. 1997, s. II-2031, 61 kohta). Kantaja ei ole osoittanut, että suuntaviivoilla poikettaisiin perustamissopimuksen määräyksistä. Lisäksi edellä 54 kohdasta käy ilmi, että se, että VLM:n kilpailijat saivat, lainvastaisesti tai ei, valtiontukea, on vailla merkitystä arvioitaessa tukea perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan kannalta.

80 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että kantajan väitteet, jotka koskevat kolmannen kanneperusteen toista osaa, on hylättävä.

Toinen kanneperuste, jonka mukaan komissio on soveltanut virheellisesti perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohtaa, jonka perusteella se voi todeta yhteismarkkinoille soveltuviksi tuet, joiden tarkoituksena on tietyn taloudellisen toiminnan kehityksen edistäminen

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

81 Kantajan mukaan siinä tapauksessa, että riidanalainen tuki kuuluisi perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, sitä koskee perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohta. Tutkiessaan mahdollisuutta hyväksyä tuki tämän viimeksi mainitun säännöksen perusteella vastaaja on tehnyt ilmeisen arviointivirheen ja ylittänyt selvästi harkintavaltansa rajat.

- 82 Kantaja katsoo, että hyväksyessään suuntaviivat komissio ei ole täysimääräisesti käyttänyt koko harkintavaltansa. Komission olisi tutkittava jokaisessa konkreettisessa tapauksessa sitä, millä edellytyksillä tukea voidaan pitää perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella yhteismarkkinoille soveltuvana. Suuntaviivojen nojalla ei voida ensiarviona olettaa, että tilanteet, joita ei niissä säädellä, ovat selvästi lainvastaisia, ja että niitä ei voida pitää yhteismarkkinoille soveltuvina perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan perusteella. Jos suuntaviivoissa ei säädellä tiettyä tukimuotoa, komissio ei kantajan mukaan voi tyytyä vain ja yksinkertaisesti viittaamaan niihin.
- 83 Esillä olevassa asiassa vastaaja on kantajan mukaan laiminlyönyt tämän velvollisuutensa, kun se ei tutkinut, millä edellytyksillä VLM:lle myönnettyyn tukeen sen määrä huomioon ottaen olisi voitu soveltaa poikkeusta, joka koskee tietynlaisen toiminnan kehityksen edistämistä perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettulla tavalla. Vastaajan olisi pitänyt tutkia tätä kysymystä soveltaen suuntaviivojen 8 kohtaa (jossa todetaan tärkeäksi se, että yhteisön lentoyhtiöt voivat kilpailla keskenään yhtäläisin mahdollisuuksin), ja ottaen huomioon sen, että ilmailualaa koskevan kolmannen toimenpidekokonaisuuden voimaantulon jälkeen uusien lentoyhtiöiden, kuten VLM:n, on kilpailtava sellaisten kilpailijoiden kanssa, joista suurta enemmistöä tuetaan komission hyväksymän tukiohjelman perusteella.
- 84 Kantajan mukaan vastaaja on myös väärässä väittäessään, että riidanalainen tuki oli tukea käyttökustannusten kattamiseksi, että tuen käyttökohteen osalta ei ollut asetettu ehtoja, että kantaja ei saanut vakuutta lainalleen ja että VLM:llä oli rahoitusvaikeuksia lainaa myönnettäessä. Todellisuudessa kyseinen tuki olisi investointituki, koska se piti käyttää euroopansisäisten reittien kehittämiseen.
- 85 Vastaaja vaatii, että kanneperuste hylätään, ja korostaa vain soveltaneensa suuntaviivoja, jotka se on harkintavaltansa puitteissa hyväksynyt.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 86 Perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdassa annetaan komissiolle harkintavaltaa, kun siinä määrätään, että siinä mainittuja tukia ”voidaan” pitää yhteismarkkinoille soveltuvina, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriidassa olevalla tavalla (ks. edellä 50 kohdassa mainittu asia Philip Morris v. komissio, tuomion 17 kohta).
- 87 Kantaja ei voi perustellusti väittää vastaajan ylittäneen harkintavaltansa rajat jättäessään tutkimatta, millä edellytyksillä riidanalaiseen tukeen olisi voitu soveltaa poikkeusta, joka koskee tietyn taloudellisen toiminnan kehityksen edistämiseen tarkoitettua tukea. Riidanalaisen päätöksen VII luvun seitsemännessä kohdassa vastaaja on näet nimenomaisesti käsitellyt tätä kysymystä ja vastannut Belgian viranomaisten hallinnollisessa menettelyssä tekemiin väitteisiin. Vastaaja toteaa muun muassa, että se on ”valmis sallimaan mainituissa määräyksissä määrätystä poikkeamisesta syntyvän hyödyn ainoastaan uudelleenjärjestelyn alaisille yrityksille. — — Belgian viranomaiset ovat kuitenkin itse korostaneet, ettei kyse ole uudelleenjärjestelyyn liittyvästä tuesta, eivätkä he ole viitanneet minkäänlaiseen VLM-yhtiötä koskevaan parannusohjelmaan. Perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdassa ja ETA-sopimuksen 61 artiklassa määrättyä poikkeusta ei voida missään tapauksessa soveltaa”. Todetessaan, että riidanalainen tuki ei ole uudelleenjärjestelyyn myönnettävä tuki, vastaaja viittaa nimenomaisesti suuntaviivoihin, joiden mukaan voidaan myöntää poikkeuslupa tietyn taloudellisen toiminnan edistämisen vuoksi vain siinä tapauksessa, että kysymys on uudelleenjärjestelyyn myönnettävästä tuesta (suuntaviivojen 37 ja 38 kohta).
- 88 Koska tuen suuruus ei ole perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tai sovellettavissa suuntaviivoissa edellytetty kriteeri, vastaajalla ei ollut mitään velvollisuutta tutkia erityisesti sitä, oliko tukeen sen suuruus huomioon ottaen mahdollista soveltaa poikkeusta tämän määräyksen perusteella.

- 89 Perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohtaa soveltaessaan vastaajalla on suuri harkintavalta, ja vastaaja voi tällöin perustellusti käyttää niitä kriteerejä, joita pitää sopivimpina sen arvioimiseksi, voidaanko tukea pitää yhteismarkkinoille soveltuvana, kunhan nämä kriteerit ovat asianmukaisia perustamissopimuksen 3 artiklan g alakohdan ja 92 artiklan 3 kohdan kannalta. Tältä osin vastaaja voi tämentää ne kriteerit, joita se haluaa soveltaa perustamissopimuksen mukaisissa suuntaviivoissa (ks. edellä 79 kohta). Hyväksyessään tällaiset suuntaviivat komissio käyttää harkintavaltaansa ja noudattaen yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ainoastaan rajoittaa itse harkintavaltaansa, jota sillä on tutkiessaan näissä suuntaviivoissa tarkoitettuja tukia. Arvioidessaan yksittäistä tukea tällaisten jo hyväksymiensä suuntaviivojen perusteella komission ei voida katsoa ylittävän harkintavaltaansa rajoja tai luopuvan käyttämästä tätä harkintavaltaansa. Komissio näet säilyttää valtansa kumota tai muuttaa näitä suuntaviivoja, jos olosuhteet sitä edellyttävät. Toisaalta nämä suuntaviivat koskevat rajattua sektoria, ja syy niiden antamiseen on komission halu noudattaa määrittelemänsä politiikkaa.
- 90 Toisin kuin kantaja väittää, suuntaviivojen 10 kohdasta ilmenee, että ne koskevat myös riidanalaista tukea. Niiden 14 kohdassa (III luku) todetaan, että suoraa subventiota lentoliikenteen käyttökustannusten kattamiseen ei pääsääntöisesti voida hyväksyä, jollei tuen tarkoituksena ole tehdä saajalleen mahdolliseksi täyttää julkisen palvelun velvoitteita (III.2 jakson 15—23 kohta) tai jollei tuki ole luonteeltaan sosiaalista (III.3 jakson 24 kohta). Suuntaviivojen 37—42 kohdassa luetellaan ne edellytykset, jotka saajien on täytettävä, jotta tuki voidaan hyväksyä tietyn taloudellisen toiminnan kehittämiseen perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettulla tavalla. Tältä osin merkityksellisten kohtien systematiikasta johtuu, että ainoastaan uudelleenjärjestelyyn käytettävät tuet voidaan hyväksyä.
- 91 Toissijaisesti kantaja katsoo, että vastaaja on tehnyt ilmeisen arviointivirheen jättäessään tutkimatta tätä kysymystä soveltaen suuntaviivojen 8 kohtaa, jossa ilmaistaan komission toive siitä, että lentoyhtiöt voivat kilpailla tasavertaisin mahdollisuuksin. Tällä väitteellä kantaja antaa ymmärtää, että muidenkin lentoyhtiöiden saatua valtiontukea on riidanalainen tuki hyväksyttävä, jotta VLM:n voi kilpailla tasavertaisin mahdollisuuksin näiden valtiontukea saaneiden yhtiöiden kanssa.

- 92 Tältä osin on todettava, että eräille yhtiöille myönnettyjen valtiontukien hyväksyntä ei merkitse ilman muuta sitä, että muilla lentoyhtiöillä on oikeus saada poikkeus tukikiellon periaatteesta. Komission tehtävänä on harkintavaltaansa käyttäessään tutkia jokainen tukihanke tapauskohtaisesti. Sen on tehtävä tämä asian erityispiirteiden perusteella sekä soveltaen yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita ja suuntaviivoja. Se, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet yhtiöt ovat mahdollisesti saaneet lainvastaisia tukia, on vailla merkitystä arvioitaessa kyseistä tukea (ks. edellä 54 kohta).
- 93 Komissio ei missään tapauksessa menetä harkintavaltaansa vain siksi, että se on hyväksynyt kilpailijan saaman tuen, sillä muuten menettäisivät merkityksensä ne perustamissopimuksen määräykset, joissa sille annetaan tämä harkintavalta.
- 94 Kantaja ei voi perustellusti arvostella vastaajaa siitä, että tämä katsoi, että riidanalainen tuki oli tukea käyttökustannusten kattamiseen, että tuen käyttökohteen osalta ei ollut asetettu ehtoja, että kantaja ei saanut vakuutta lainalleen ja että VLM:llä oli rahoitusvaikeuksia lainaa myönnettäessä. Lainasopimuksessa ei näet edellytetä, että tuki käytetään tietyn menoerän kattamiseen (ks. edellä 42 kohta), joten lainalla helpotetaan VLM:n maksutaakkaa juoksevaan toimintaan liittyvien kulujen osalta. Tämän vuoksi kyseinen tuki on joko tukea käyttö- tai toimintakuluihin (ks. tältä osin edellä 63 kohdassa mainittu asia Siemens v. komissio, 8.6.1995 annetun tuomion 77 kohta) eikä tukea uudelleenjärjestelyyn tai investointiin.
- 95 Riidanalaisessa päätöksessä vastaaja ei ole väittänyt, että kantaja ei olisi saanut mitään vakuutta antamalleen lainalle. Vastaaja toteaa V luvun seitsemännessä ja kahdeksannessa kohdassa, että ”lainanantajalla on tietty velkatakuu” ja että ”vakuus ei suoraan koske irtaimistoa tai kiinteistöä kuten kiinnitystapauksessa”, mitkä seikat saavat vahvistuksensa riidanalaisen lainasopimuksen 3 kohdasta.
- 96 Vielä on todettava, että arvioidessaan riidanalaista tukea perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan kannalta vastaaja ei ole todennut, että VLM:llä

olisi ollut rahoitusvaikeuksia perustamistaan seuranneiden kahden vuoden aikana (V luvun kuudes kohta); sen sijaan vastaaja on soveltanut kriteeriä yksityisestä markkinataloussijoittajasta tutkiakseen sitä, oliko kyseinen laina perustamissopimuksessa tarkoitettua tukea. Kantaja ei ole osoittanut, että vastaaja olisi soveltanut väärin tätä periaatetta, joten vaikka väitetty toteamus saattaa olla yksityiskohdiltaan puutteellinen, tämä ei yksin johda riidanalaisen päätöksen kumoamiseen.

- 97 Edellä esitetystä seuraa, että vastaaja on perustellusti kieltäytynyt soveltamasta perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan poikkeusta.

Kolmannen kanneperusteiden kolmas osa, joka koskee perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan soveltamista koskevien perustelujen puutteellisuutta

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

- 98 Kantajan mukaan komissio ei voi yksittäispäätöksen osalta tyytyä säätämään sen politiikkaa kyseisellä alalla ilmentäviä suuntaviivoja taikka toteamaan, että niissä vahvistetut edellytykset eivät ole täyttyneet. Komission pitäisi konkreettisesti tutkia, voidaanko kyseiseen tukeen olla soveltamatta perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan poikkeusta.
- 99 Kantaja toteaa, että esillä olevasta päätöksestä ilmenevien syiden perusteella ei ole mahdollista tarkistaa, onko vastaaja ottanut huomioon kaikki ne tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joiden perusteella poikkeus valtiontukia koskevasta kiellosta olisi asiassa saattanut olla perusteltu. Perustelujen puutteellisuus on kantajan mukaan sitäkin ilmeisempi, koska suuntaviivoissa, joihin vastaaja päätöksessään vetoaa, ei sinänsä rajoiteta perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan soveltamista vain uudelleenjärjestelyihin myönnettäviin tukiin.

- 100 Päätöksen perustelujen avulla ei kantajan mukaan voi arvioida sitä, missä laajuudessa vastaaja on konkreettisesti tutkinut, täyttääkö riidanalainen tuki riidanalaisen päätöksen VII luvun kolmannessa kohdassa esitetyn kriteerin. Tämän kriteerin mukaan perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdassa ja ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdassa määrättyjä poikkeuksia sovelletaan ainoastaan, jos komissio voi selvittää, että ilman kyseistä tukea markkinavoimat eivät yksinään olisi saaneet tuensaajaa toimimaan poikkeuksissa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamisen edellyttämällä tavalla.
- 101 Vastaaja katsoo selvittäneensä päätöksessään riittävästi sitä, miksi se ei hyväksynyt riidanalaista tukea, koska se toteaa päätöksessään muun muassa, että riidanalainen tuki ei liittynyt komission jo hyväksymään uudelleenjärjestelyohjelmaan. Näin ollen komissio vaatii kanneperusteen kolmannen osan hylkäämistä.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 102 Vastaaja on perustellut päätöstään oikeudellisesti riittävästi, koska se on maininnut suuntaviivoissa määritellyt kriteerit ja todennut, etteivät nämä kriteerit täyttyneet asiassa (riidanalaisen päätöksen VII luvun seitsemäs kohta). Tuensaajalle, sivullisille ja yhteisön tuomioistuimille ilmenee näet aivan hyvin kaikki ne syyt, joiden vuoksi vastaaja kieltäytyi myöntämästä poikkeuslupaa perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan perusteella.
- 103 Kantaja ei voi perustellusti väittää vastaajan jättäneen tutkimatta, olisivatko markkinavoimat ilman kyseistä tukea yksinään saaneet tuensaajan toimimaan jonkin

perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tai ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdassa määrättyyn poikkeukseen sisältyvän tavoitteen saavuttamisen edellyttämällä tavalla (ks. riidanalaisen päätöksen VII luvun kolmas kohta). Oli näet riittävää, että komissio totesi jo yhden niistä vaatimuksista, jotka on vahvistettu suuntaviivoissa edellytykseksi sille, että tuki voidaan hyväksyä perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella (esillä olevassa asiassa uudelleenjärjestelyä koskevan tavoitteen puuttuminen), jääneen täyttymättä; näin ollen komissio saattoi katsoa perustelleensa riittävästi sitä päätelmää, että tukea ei voida hyväksyä tämän määräyksen perusteella.

104 Näin ollen kolmannen kanneperusteen kolmaskin osa on hylättävä.

105 Tästä seuraa, että kanne on kokonaisuudessaan hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

106 Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian ja koska vastaaja on vaatinut kantajan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut, kantaja on veloitettava korvaamaan omien oikeudenkäyntikulujensa lisäksi vastaajan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

**YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIN (laajennettu viides jaosto)**

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

- 1) **Kanne hylätään.**

- 2) **Kantaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

García-Valdecasas

Tiili

Azizi

Moura Ramos

Jaeger

Julistettiin Luxemburgissa 30 päivänä huhtikuuta 1998.

H. Jung

J. Azizi

kirjaaja

laajennetun viidennen jaoston puheenjohtaja

Sisällys

Asiaa koskevat oikeussäännöt	II - 723
Kanteen perustana olevat tosiseikat	II - 726
Oikeudenkäyntimenettely	II - 730
Vaatimukset	II - 730
Tutkimatta jättäminen	II - 731
Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut	II - 731
Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi tutkittavaksi ottamisesta	II - 732
Pääasia	II - 733
Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan virheellistä soveltamista	II - 734
Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut	II - 734
Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta	II - 736
A — Kilpailun vääristyminen	II - 737
B — Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan	II - 738
C — Niiden tukien merkitys, jotka on myönnetty VLM:n kilpailijoille	II - 739
D — Tuen määrän arviointi	II - 740
E — Johtopäätös	II - 740
Kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa, joka koskee perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamista koskevien perustelujen puutteellisuutta	II - 740
Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut	II - 740
Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta	II - 742
Kolmannen kanneperusteen toinen osa, joka koskee ilmailualan merkitykseltään vähäisiä tukia koskevaan poikkeukseen liittyvien väitteiden hylkäämisperustelujen puutteellisuutta	II - 744
Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut	II - 744
Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta	II - 745
Toinen kanneperuste, jonka mukaan komissio on soveltanut virheellisesti perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohtaa, jonka perusteella se voi todeta yhteismarkkinoille soveltuviksi tuet, joiden tarkoituksena on tietyn taloudellisen toiminnan kehityksen edistäminen	II - 747
Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut	II - 747
Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta	II - 749
Kolmannen kanneperusteen kolmas osa, joka koskee perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan soveltamista koskevien perustelujen puutteellisuutta	II - 752
Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut	II - 752
Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta	II - 753
Oikeudenkäyntikulut	II - 754