Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
G. PITRUZZELLA
fremsat den 16. marts 2023 [1]

Sag C-209/21 P

Ryanair DAC
mod

Europa-Kommissionen

»Appel – statsstøtte – Sverige – covid-19 – lånegarantier med henblik på at støtte luftfartsselskaberne – Europa-Kommissionens afgørelse om ikke at gøre indsigelser«

1. Den foreliggende appel er en del af en omfattende tvist, som verserer ved Domstolen, i hvilken Ryanair har iværksat appel til prøvelse af de domme, hvorved Retten forkastede selskabets søgsmål med påstand om annullation af de afgørelser, hvorved Europa-Kommissionen godkendte støtteforanstaltningerne truffet af flere medlemsstater efter covid-19-pandemien til fordel for luftfartsselskaber, der driver virksomhed på deres område, i form af individuel støtte eller støtteordninger, og som alt efter omstændighederne havde hjemmel i artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF eller artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF [2]. I den foreliggende sag har Ryanair DAC (herefter »Ryanair« eller »appellanten«) nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver dom af 17. februar 2021, Ryanair mod Kommissionen [3] (herefter »den appellerede dom«).

I. Faktiske omstændigheder, sagen for Retten, den appellerede dom, sagen for Domstolen og parternes påstande

2. Tvistens baggrund er beskrevet i den appellerede doms præmis 1-3 og kan sammenfattes som følger.

3. Den 3. april 2020 anmeldte Kongeriget Sverige en støtteforanstaltning til Kommissionen i form af en lånegarantiordning til støtte for visse luftfartsselskaber (herefter »den omhandlede støtteordning«), som tilsigter, at de luftfartsselskaber, som er indehavere af en licens udstedt af denne medlemsstat, og som er vigtige for denne stats forbindelsesmuligheder, har tilstrækkelig likviditet til at undgå, at de forstyrrelser, der er forårsaget af covid-19-pandemien, skader deres levedygtighed, og til at sikre kontinuiteten af den økonomiske aktivitet under og efter den aktuelle krise. Den omhandlede støtteordning begunstigede alle de luftfartsselskaber, der pr. 1. januar 2020 var indehavere af den svenske licens til at udøve erhvervsmæssige aktiviteter på luftfartsområdet i

[1] – Originalsprog: italiensk.

[2] – Vedrørende beskrivelsen af sammenhængen for den appel, som er genstand for dette forslag til afgørelse, henviser jeg til punkt 1 i mit forslag til afgørelse i sag C-320/21 P, Ryanair mod Kommissionen.

[3] – T-238/20, EU:T:2021:91.

medfør af artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24. september 2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet[4], med undtagelse af luftfartsselskaber, hvis hovedvirksomhed består i at varetage charterflyvning med passagerer. Maksimumsbeløbet for de lån, der garanteres i medfør af denne ordning, er 5. mia. svenske kroner (SEK), garantien dækker investeringslån og driftskapitallån, og lånet ydes indtil senest den 31. december 2020 og for en maksimal varighed på seks år. Den 11. april 2020 vedtog Kommissionen afgørelse C(2020) 2366 final om statsstøtte SA.56812 (2020/N) – Sverige – COVID-19: lånegarantiordning for luftfartsselskaberne (herefter »den omtvistede afgørelse«), hvorved den – efter at den havde fastslået, at den omhandlede foranstaltning udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF – vurderede ordningens forenelighed med det indre marked i lyset af sin meddelelse af 19. marts 2020 med overskriften »Midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud«[5], ændret den 3. april 2020[6] (herefter »de midlertidige rammebestemmelser«). Kommissionen konkluderede, at den omhandlede støtteordning opfyldte alle relevante vilkår i de midlertidige rammebestemmelsers afsnit 3.2 med overskriften »Støtte i form af lånegarantier« og var forenelig med det indre marked i overensstemmelse med artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Kommissionen rejste derfor ikke indsigelser i forhold til denne.

4. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 1. maj 2020 anlagde Ryanair søgsmål til prøvelse af den omtvistede afgørelse. Den Franske Republik og Kongeriget Sverige blev givet tilladelse til intervention til støtte for Kommissionens påstande. Ryanair fremsatte fire anbringender til støtte for sit søgsmål. Det første anbringende vedrørte i det væsentlige en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser, det andet anbringende vedrørte en tilsidesættelse af forpligtelsen til at foretage en afvejning af støttens gunstige virkninger og dens negative indvirkning på samhandelsvilkårene og på opretholdelsen af en ufordrejet konkurrence, det tredje anbringende vedrørte i det væsentlige en tilsidesættelse af de proceduremæssige rettigheder afledt af artikel 108, stk. 2, TEUF, og det fjerde anbringende vedrørte en tilsidesættelse af begrundelsespligten. Ved den appellerede dom forkastede Retten alle Ryanairs anbringender og søgsmålet i sin helhed, tilpligtede Ryanair at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger samt erklærede, at Den Franske Republik og Sverige hver skulle bære deres egne omkostninger.

5. Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 1. april 2021 har Ryanair iværksat den appel, som er genstand for dette forslag til afgørelse. Ryanair, Kommissionen, Kongeriget Sverige og Den Franske Republik har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet ved Domstolen den 19. oktober 2022, som var fælles med sag C-210/21 P, Ryanair mod Kommissionen, angående en støtteforanstaltning i form af betalingsmoratorium for afgiften for civil luftfart og solidaritetsafgiften på flybilletter til månedlig betaling i perioden fra marts til december 2020, som Frankrig havde vedtaget til fordel for luftfartsselskaber, der var indehavere af driftslicenser udstedt af denne medlemsstat.

6. Ryanair har nedlagt principal påstand om ophævelse af den appellerede dom, om annullation af den omtvistede afgørelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og subsidiært om ophævelse af den appellerede dom, hjemvisning af sagen til Retten til fornyet behandling og udsættelse af afgørelsen om sagsomkostningerne i første instans og i appelsagen.

4 – EUT 2008, L 293, s. 3.

5 – EUT 2020, C 91 I, s. 1.

6 – EUT 2020, C 112 I, s. 1.

Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse og om, at appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne. Kongeriget Sverige og Den Franske Republik har nedlagt påstand om, at appellen forkastes.

II. Appellen

7. Til støtte for sin appel har Ryanair fremsat fem anbringender, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, det andet angår den omstændighed, at Retten begik en retlig fejl og foretog en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder med hensyn til appellantens argument om en tilsidesættelse af den frie bevægelighed for tjenesteydelser, det tredje vedrører den omstændighed, at Retten begik en retlig fejl ved ikke at fastslå, at Kommissionen har pligt til at foretage en afvejning af støttens gunstige virkninger og dens negative indvirkning, det fjerde angår det forhold, at Retten begik en retlig fejl og foretog en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder med hensyn til, hvorvidt den omtvistede afgørelse var behæftet med manglende begrundelse, og det femte vedrører den omstændighed, at Retten ikke konstaterede, at Kommissionen havde pligt til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure med hensyn til den omhandlede støtteordning.

8. I overensstemmelse med Domstolens anmodning er dette forslag til afgørelse begrænset til en bedømmelse af de første tre appelanbringender.

A. Det første appelanbringende

9. Med det første appelanbringende, som er rettet mod den appellerede doms præmis 25-57, har Ryanair foreholdt Retten at have tilsidesat EU-retten med hensyn til fastlæggelsen af, om den omhandlede støtteordning foretager forskelsbehandling på grundlag af nationalitet uden en forsvarlig begrundelse. Dette anbringende er inddelt i fem klagepunkter.

10. I de grunde i den appellerede dom, som er genstand for disse klagepunkter, fastslog Retten først og fremmest, at »et af tildelingskriterierne [under den omhandlede støtteordning], nemlig at selskabet er indehaver af den svenske licens, indebærer en forskellig behandling af luftfartsselskaber med hovedsæde i Sverige, som kan være begunstiget af et statsgaranteret lån, og dem, der har hovedsæde i en anden medlemsstat og driver virksomhed i Sverige, til Sverige og fra Sverige som led i den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden, som ikke kan gøre krav på en sådan garanti« (den appellerede doms præmis 30). Retten tilføjede, at selv hvis det antages, at denne forskellige behandling kan sidestilles med forskelsbehandling som omhandlet i artikel 18, stk. 1, TEUF, skulle det fremhæves, at ifølge denne bestemmelse er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt inden for traktaternes anvendelsesområde og »med forbehold af disses særlige bestemmelser«, og at det derfor skulle efterprøves, om denne forskellige behandling er tilladt i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, som er retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse. Denne efterprøvelse indebærer ifølge Retten dels, at formålet med den omhandlede støtteordning skal opfylde betingelserne i sidstnævnte bestemmelse, dels, at reglerne for tildeling af støtten ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål (den appellerede doms præmis 31). Efter at have fastlagt formålet med den omhandlede støtteordning (den appellerede doms præmis 32 og 33) undersøgte Retten således, om reglerne for tildeling af støtten går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målet med den omhandlede støtteordning, og om de opfylder de betingelser, der er fastsat i artikel 107,

stk. 3, litra b), TEUF (den appellerede doms præmis 34-56), og nåede til den konklusion, at dette ikke var tilfældet for så vidt angår den første af disse betingelser, men at det var tilfældet for så vidt angår den anden af disse betingelser (den appellerede doms præmis 57).

1. Det første klagepunkt

11. Med sit første appelanbringendes første klagepunkt har Ryanair gjort gældende, at Retten tilsidesatte princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, fordi den konstaterede, at luftfartsselskaber med hovedsæde i Sverige behandles forskelligt i forhold til dem, der har hovedsæde i en anden medlemsstat, og bemærkede, at denne forskellige behandling kan udgøre forskelsbehandling, men konkluderede, at den skulle undersøges i lyset af alene artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Ifølge appellanten er denne konklusion behæftet med fire retlige fejl.

12. For det første har Ryanair gjort gældende, at den omstændighed, at den omhandlede støtteordning alene kan tildeles luftfartsselskaber med en driftslicens udstedt i Sverige, i overensstemmelse med dom af 18. marts 2014, International Jet Management[7] – som Retten bevidst ikke tog hensyn til – udgør en direkte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Ryanair har for det andet gjort gældende, at i modsætning til hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 31, udgør artikel 107 TEUF ingen »særlig bestemmelse« som omhandlet i artikel 18, stk. 1, TEUF, fordi den ikke fastsætter særlige bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling. For det tredje har Ryanair gjort gældende, at en direkte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet som den med den omtvistede foranstaltning indførte kun kan være begrundet, hvis den er omfattet af en af de i traktaten udtrykkeligt fastsatte undtagelser, og således, idet en sådan foranstaltning påvirker den frie udveksling af tjenesteydelser, hvis den er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed, som udtømmende fastsat i artikel 52 TEUF, hvortil artikel 62 TEUF henviser. De grunde, som Kommissionen nævner i den omtvistede afgørelse, og som vedrører nødvendigheden af at beskytte Sveriges forbindelsesmuligheder, er ikke omfattet af disse undtagelser. For det fjerde har Ryanair gjort gældende, at selv hvis den frie udveksling af tjenesteydelser ikke er relevant i den foreliggende situation, undlod Retten alligevel at vurdere, som derimod påkrævet ifølge Domstolens praksis, og navnlig dommen i sagen International Jet Management, hvorvidt den med den omhandlede støtteordning indførte forskellige behandling er begrundet, fordi den hviler på »objektive grunde, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet«.

13. I denne sammenhæng vil jeg erindre om, at det almindelige ligebehandlingsprincip indebærer, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet[8].

14. Artikel 18, stk. 1, TEUF foreskriver, at »[i]nden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af disses særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt«. Ifølge fast retspraksis kan denne bestemmelse kun anvendes selvstændigt på forhold omfattet af EU-retten, for hvilke traktaterne ikke indeholder særlige bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling[9]. Disse bestemmelser omfatter ifølge Domstolen bl.a. traktatens bestemmelser om friheden til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område i henhold til

[7] – C-628/11, EU:C:2014:171, præmis 68, herefter »dommen i sagen International Jet Management«.

[8] – Jf. dom af 27.10.2022, ADPA og Gesamtverband Autoteile-Handel (C-390/21, EU:C:2022:837, præmis 41).

[9] – Jf. dom af 6.10.2022, Contship Italia (C-433/21 og C-434/21, EU:C:2022:760, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

artikel 20, stk. 2, litra a), TEUF og artikel 21 TEUF [10], de frie varebevægelser (artikel 30 TEUF, 34 TEUF og 110 TEUF) [11], arbejdskraftens frie bevægelighed (artikel 45 TEUF) [12], etableringsretten (artikel 49 TEUF) [13], den frie udveksling af tjenesteydelser (artikel 56 TEUF – 62 TEUF) [14] og de frie kapitalbevægelser (artikel 63 TEUF og 65 TEUF) [15]. Anvendelsen af artikel 18, stk. 1, TEUF er således betinget af, at der ikke findes specifikke regler i traktaterne om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som finder anvendelse på den situation, som medfører den forskelsbehandling, der gøres gældende [16].

15. Selv om forbuddet mod støtte, som er indeholdt i artikel 107, stk. 1, TEUF, sigter mod at garantere, at konkurrencen på det indre marked ikke fordrejes af interventioner fra medlemsstaterne, som i princippet er rettet mod at begunstige indenlandske virksomheder, må jeg sige, som jeg allerede havde lejlighed til at fremhæve i mit forslag til afgørelse i sag C-320/21 P, Ryanair mod Kommissionen [17], at jeg har vanskeligt ved at se, at denne bestemmelse skulle have karakteren af en regel, som tilsigter at gennemføre forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet på samme vis som EUF-traktatens bestemmelser om de fire friheder. Til trods for, at princippet om forbud mod forskelsbehandling, som er indeholdt i artikel 18, stk. 1, TEUF, tendentielt forfølger tilsvarende formål som statsstøttereglerne, dvs. beskyttelsen af konkurrencen og de europæiske friheder, udgør den sidstnævnte regulering imidlertid, som anført i ovennævnte forslag til afgørelse, et instrument til kontrol af forskelsbehandling, men indeholder ikke i sig selv en regel om forbud mod forskelsbehandling. Som Kommissionen har anført, tillader artikel 107, stk. 2 og 3, TEUF ikke desto mindre – for så vidt som disse bestemmelser på visse betingelser fastsætter, at visse former for støtte kan være forenelige med det indre marked – enkelte former for forskellig behandling, såfremt disse er nødvendige og forholdsmæssige til at nå de ved disse bestemmelser forfulgte formål og således relevante med hensyn til anvendelsen af forbuddet mod forskelsbehandling, for så vidt som der er tale om traktaternes »særlige bestemmelser« som omhandlet i artikel 18, stk. 1, TEUF.

16. Det andet argument, som Ryanair har fremsat inden for rammerne af dette klagepunkt, skal derfor efter min opfattelse forkastes.

17. Med sit første og sit fjerde argument har Ryanair med henvisning til dommen i sagen International Jet Management gjort gældende, at kriteriet vedrørende valg af de begunstigede af den omhandlede støtteordning er af diskriminerende karakter og ikke begrundet i »objektive grunde, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet«, som omhandlet i denne dom.

18. I denne sammenhæng vil jeg først og fremmest erindre om, at Domstolen gang på gang har fastslået, at de afgørelser, som Kommissionen vedtager inden for rammerne af den i artikel 108 TEUF fastsatte procedure aldrig må føre til resultater, der er i strid med traktatens mere specifikke bestemmelser, og at Kommissionen derfor ikke kan erklære en statsstøtte, der ved visse af sine gennemførelsesbestemmelser er i strid med andre traktatbestemmelser eller tilsidesætter

[10] – Jf. dom af 15.7.2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, præmis 65).

[11] – Jf. dom af 18.6.2019, Østrig mod Tyskland (C-591/17, EU:C:2019:504, præmis 40).

[12] – Jf. dom af 6.10.2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, præmis 78).

[13] – Jf. dom af 3.3.2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, præmis 55).

[14] – Jf. dom af 18.6.2019, Østrig mod Tyskland (C-591/17, EU:C:2019:504, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

[15] – Jf. dom af 18.3.2021, Autoridade Tributária e Aduaneira (Skat af avancer af fast ejendom) (C-388/19, EU:C:2021:212, præmis 21).

[16] – Jf. dom af 11.6.2020, TÜV Rheinland LGA Products og Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:453, præmis 31 og 33 og den deri nævnte retspraksis).

[17] – Jf. i samme retning mit forslag til afgørelse i sag C-320/21 P, Ryanair mod Kommissionen, punkt 63-66.

EU-rettens almindelige principper, f.eks. ligebehandlingsprincippet, forenelig med det indre marked [18]. Denne begrænsning følger efter Domstolens opfattelse af traktatens almindelige opbygning, hvori statsstøttereglerne ikke udgør et »lukket system«.

19. I modsætning til det, som Kommissionen har gjort gældende i sit indlæg for Domstolen, er de regler, hvormed en medlemsstat fastlægger kredsen af begunstigede af en støtteordning, ifølge denne retspraksis ikke undtaget fra pligten til at overholde traktatens bestemmelser om ligebehandling og bevægelsesfrihederne. Efter min opfattelse kan en sådan undtagelse hverken udledes af den almindelige henvisning i ovennævnte retspraksis til støttens »gennemførelsesbestemmelser« eller af dom af 22. marts 1977, Iannelli & Volpi [19], hvorpå Kommissionen har baseret sine bemærkninger vedrørende det andet appelanbringende, og jeg vil derfor henvise til bedømmelsen heraf.

20. Ikke desto mindre skal den i punkt 18 i dette forslag til afgørelse nævnte retspraksis under alle omstændigheder afvejes i forhold til, at en støttes forenelighed med det indre marked i EUF-traktatens opbygning skal undersøges på grundlag af viften af bestemmelserne i artikel 107, stk. 2 og 3, TEUF, der som sagt tillader enkelte former for forskellig behandling, såfremt disse er nødvendige og forholdsmæssige til at nå de ved traktaten forfulgte formål, og for så vidt som der er tale om »særlige bestemmelser« som omhandlet i artikel 18, stk. 1, TEUF som præciseret i punkt 15 i dette forslag til afgørelse.

21. Det er på grundlag af disse principper, at appellantens argumenter baseret på dommen i sagen International Jet Management skal efterprøves. Jeg vil erindre om, at Domstolen i denne dom fastslog, at artikel 18 TEUF er til hinder for en første medlemsstats lovgivning, der kræver af et luftfartsselskab, der har en licens udstedt af en anden medlemsstat, at selskabet opnår en tilladelse til indflyvning i den første medlemsstats luftområde for at foretage flyvninger fra et tredjeland til denne første medlemsstat, hvorimod en sådan tilladelse ikke afkræves luftfartsselskaber med en licens udstedt af den første medlemsstat. Efter at have præciseret, at reglerne om ligebehandling mellem statsborgere og ikke-statsborgere ikke blot forbyder åbenlys forskelsbehandling begrundet i nationalitet, eller hjemsted for så vidt angår selskaber, men desuden enhver form for skjult forskelsbehandling, der ved anvendelse af andre sondringskriterier reelt fører til samme resultat, konstaterede Domstolen i denne dom, at den efterprøvede nationale lovgivning, som var baseret på udstedelse af driftslicens, indførte et sondringskriterium, som faktisk førte til samme resultat som et kriterium om sondring på grundlag af nationalitet, fordi driftslicensen i henhold til artikel 4, litra a), i forordning nr. 1008/2008 udstedes af den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor luftfartsselskabets hovedvirksomhed er beliggende som omhandlet i denne forordnings artikel 2, nr. 26) [20]. I denne doms præmis 68, hvorpå Ryanairs argumenter er støttet, fastslog Domstolen, at »[e]n sådan forskelsbehandling [kun vil] kunne være begrundet, såfremt den hviler på objektive grunde, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes med den pågældende nationale lovgivning«.

22. Jeg vil først og fremmest påpege, at eftersom driftslicens udstedt i Sverige er et af kravene for adgang til den omhandlede støtteordning, hævder Ryanair ikke med urette, med henvisning til dommen i sagen International Jet Management, at kredsen af begunstigede af denne ordning er

[18] – Jf. dom af 31.1.2023, Kommissionen mod Braesch m.fl. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, præmis 96), og af 22.9.2020, Østrig mod Kommissionen (C-594/18 P, EU:C:2020:742, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis, herefter »dommen i sagen Østrig mod Kommissionen«).

[19] – 74/76, EU:C:1977:51 (herefter »Iannelli & Volpi-dommen«).

[20] – Jf. dommen i sagen International Jet Management, præmis 64-66.

fastlagt på grundlag af bl.a. »et sondringskriterium, som faktisk fører til samme resultat som et kriterium om sondring på grundlag af nationalitet« [21]. Jeg finder imidlertid, at lighederne mellem den foreliggende situation og den sag, som gav anledning til den nævnte dom, og hermed muligheden for at overføre de i denne dom fastsatte principper til den foreliggende sag, ikke rækker ud over denne konstatering.

23. Statsstøttereglerne udviser nemlig egne særpræg, af ikke alene proceduremæssig karakter, som også skal tages i betragtning som led i anvendelsen af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Afhængigt af arten af den omhandlede foranstaltning og det ved foranstaltningen forfulgte formål kan bl.a. kravet om en forbindelse med det nationale område for at få adgang til støtten fremstå som nødvendigt og forholdsmæssigt på samme tid, således at også et sondringskriterium som det, som blev anvendt for at fastlægge kredsen af begunstigede af den omhandlede støtteordning, og som i det væsentlige er baseret på virksomhedens vedtægtsmæssige hjemsted [22], alt efter omstændighederne kan være begrundet og ikke-diskriminerende [23].

24. Retten fandt derfor med føje i den appellerede doms præmis 31, at der kun kan være tale om forskelsbehandling, såfremt og i det omfang kravet om driftslicens udstedt i Sverige ikke er passende og forholdsmæssigt til at nå det ved den omhandlede støtteordning forfulgte formål i overensstemmelse med artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF [24].

25. Selv hvis det antages, at dommen i sagen International Jet Management er relevant som led i anvendelsen af det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling på statsstøtteområdet, mener jeg under alle omstændigheder, at bemærkningerne angående behovet for at beskytte Sveriges forbindelsesmuligheder generelt, og især forbindelsesmulighederne inden for Sverige, herunder opretholdelsen af essentielle lufttransporttjenester, som også var knyttet til den folkesundhedskrise, der fulgte af covid-19-pandemien – hvilket behov som jeg vil uddybe nedenfor udgør det grundlæggende formål, som den svenske lovgiver forfulgte ved indførelsen af den omhandlede støtteordning – kan udgøre »objektive grunde, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet« [25], og et ikke rent økonomisk formål [26] som omhandlet i denne dom. Undersøgelsen af støttens proportionalitet er alligevel i denne sammenhæng stadig hjørnestenen i bedømmelsen af, hvorvidt det drejer sig om en forskelsbehandling, der er forbudt i henhold til artikel 18, stk. 1, TEUF. Dommen i sagen International Jet Management præmis 68 præciserer nemlig, at de bemærkninger, som den pågældende medlemsstat anførte med henblik på at begrunde en forskellig behandling på grundlag af nationalitet – der i den foreliggende situation, som det skal fremhæves, i modsætning til situationen i dommen i sagen International Jet Management ikke begunstiger alle luftfartsselskaber med en driftslicens udstedt i Sverige, men alene dem, der opfylder yderligere specifikke kriterier – skal »st[å] i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes med den pågældende nationale lovgivning«.

21 – Jf. dommen i sagen International Jet Management, præmis 65.

22 – Jf. dommen i sagen International Jet Management, præmis 66.

23 – Dette er i det væsentlige det, som fremgår af bl.a. dom af 26.9.2002, Spanien mod Kommissionen (C-351/98, EU:C:2002:530, præmis 57).

24 – Reelt er Rettens ræsonnement i den appellerede doms præmis 31 delvist forskelligt fra det anførte. Retten fandt nærmere bestemt, at selv hvis det antages, at den ved den omhandlede støtteordning indførte forskellige behandling udgør forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, skulle det under alle omstændigheder efterprøves, om denne forskellige behandling var tilladt i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF.

25 – Jf. dommen i sagen International Jet Management, præmis 68.

26 – Jf. dommen i sagen International Jet Management, præmis 70.

26. Det følger af det ovenstående, at også det første og det fjerde argument, som Ryanair har fremsat inden for rammerne af det første appelanbringendes første klagepunkt, skal forkastes. Da det tredje argument i det væsentlige overlapper med de inden for rammerne af det fjerde appelanbringende fremsatte argumenter, henviser jeg til bedømmelsen af det sidstnævnte appelanbringende.

27. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal det første appelanbringendes første klagepunkt, så vidt som dette er efterprøvet hidtil, efter min opfattelse forkastes.

2. Det andet klagepunkt

28. Med det første appelanbringendes andet klagepunkt har Ryanair gjort gældende, at den appellerede doms præmis 32, hvori Retten fastslog, at den omhandlede støtteordning således tilsigtede at »afhjælpe den alvorlige forstyrrelse i den svenske økonomi som følge af [covid]-19-pandemien […] ved at sikre Sveriges forbindelsesmuligheder«, er behæftet med en retlig fejl og en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder. Ifølge appellanten fremgår det klart af den omtvistede afgørelse, at det egentlige formål med denne ordning var at sikre, at der var en tilstrækkelig likviditet til rådighed for de luftfartsselskaber, som havde en driftslicens udstedt i Sverige, og som blev udvalgt efter et diskriminerende kriterium på grundlag af nationalitet.

29. Dette klagepunkt skal efter min mening forkastes. Jeg mener nemlig, at Retten korrekt fastlagde, at hovedformålet med den omhandlede støtteordning var at sikre forbindelsesmulighederne inden for og uden for Sverige, og således ikke begik de af appellanten påberåbte fejl ved i den appellerede doms præmis 33 at konkludere, at et sådant formål er foreneligt med det i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF fastsatte formål om at give medlemsstaterne mulighed for at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i deres økonomi. Formålet om at sikre beflyvningen af det svenske område er klart udtrykt i både 8. betragtning til den omtvistede afgørelse, hvor den omhandlede støtteordning er beskrevet, og i 43. betragtning til denne afgørelse, hvor Kommissionen vurderer relevansen af dette formål og fremgangsmåden for at opnå dette med hensyn til anvendelsen af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Det fremgår tydeligt af disse betragtninger, som Retten nævnte i den appellerede doms præmis 32, at valget af de begunstigede af ordningen ud fra kriteriet om, at de er indehavere af en driftslicens udstedt i Sverige, bidrager og udgør et middel til at forfølge ovennævnte formål, på lige fod med dels kravet om at udføre flyvninger fra og til samt inden for det svenske område, dels udelukkelsen af charterflyvninger, og ikke et formål i sig selv, som appellanten derimod har gjort gældende.

30. Denne konklusion drages ikke i tvivl af hverken de svenske myndigheders særbehandling af SAS AB (herefter »SAS«)[27], der er et af de luftfartsselskaber, som bidrager mest til Sveriges forbindelsesmuligheder, eller af den omstændighed, at den omhandlede støtteordning alene kan omfatte de luftfartsselskaber, der har en driftslicens udstedt i Sverige før den 1. januar 2020, fordi denne dato ganske vist ligger før den dato, hvor Verdenssundhedsorganisationen (WHO) officielt klassificerede covid-19-udbruddet som pandemi (den 11.3.2020), men ligger i en periode kort

[27] – Som fremhævet af Ryanair oplyses det i fodnote 10 til den omtvistede afgørelse, at et maksimumsbeløb på 1,5 mia. SEK var forbeholdt SAS.

inden, hvor folkesundhedskrisen allerede begyndte at vise sig [28], og således, i modsætning til det, som Ryanair tilsyneladende har gjort gældende, ikke kan opfattes som fuldstændigt urelateret til den begivenhed, hvis konsekvenser den omhandlede støtteordning tilsigtede at afhjælpe.

3. Det tredje klagepunkt

31. Appellanten har gjort gældende, at Retten begik flere retlige fejl og foretog en åbenbart urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, da den i den appellerede doms præmis 38-44 konkluderede, at Kommissionen i den omtvistede afgørelse godtgør nødvendigheden af at afgrænse adgangen til den omhandlede støtteordning til alene de luftfartsselskaber, der har en driftslicens udstedt af de svenske myndigheder.

32. Først og fremmest begik Retten fejl, da den i den appellerede doms præmis 40 og 41 hvad angår »spørgsmålet om den omhandlede støtteordning efter sin karakter er passende«, fandt, at henset til det forhold, at denne ordning omhandler statsgarantier, der kan give mulighed for, at banker kan yde lån for en maksimal varighed af seks år, giver »[k]riteriet om, at støttemodtageren skal være indehaver af en svensk licens, […] således mulighed for at sikre en vis stabilitet i disse selskabers i hvert fald administrative og finansielle tilstedeværelse«, således at de svenske myndigheder for det første kan føre tilsyn med den måde, hvorpå modtagerne anvender støtten, sådan at statsgarantien skal anvendes mindst muligt (præmis 40), og for det andet får kompetence til at føre tilsyn med støttemodtagernes finansielle situation i overensstemmelse med de forpligtelser, der bl.a. følger af artikel 5 og artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1008/2008 (præmis 41). Retten konkluderede endvidere i den appellerede doms præmis 40 og 41 fejlagtigt, at det ikke ville have været muligt at foretage den samme kontrol af »luftfartsselskaber, der blot driver virksomhed i Sverige som tjenesteydere«, idet »en tjenesteydelse pr. definition kan bringes til ophør med meget kort varsel, eller endda øjeblikkeligt« (præmis 40), og eftersom de svenske myndigheder i medfør af forordning nr. 1008/2008 ikke har beføjelse til at »føre tilsyn med den finansielle situation hos luftfartsselskaber, som ikke har en svensk licens« (præmis 41). Afslutningsvis konkluderede Retten fejlagtigt i den appellerede doms præmis 42, at bestemmelserne i forordning nr. 1008/2008 »fastsætter gensidige lovbestemte forpligtelser mellem luftfartsselskaber med en svensk licens og de svenske myndigheder samt en konkret og stabil forbindelse mellem disse, som på passende vis svarer til de betingelser, der er fastsat i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, som kræver, at støtten afhjælper en alvorlig forstyrrelse i den pågældende medlemsstats økonomi«.

33. Appellanten har fremsat tre argumenter.

34. For det første har appellanten gjort gældende, at begrundelsen i den omtvistede afgørelse slet ikke refererer til de svenske myndigheders mulighed for at føre tilsyn med den måde, hvorpå de begunstigede luftfartsselskaber anvender støtten. Derfor supplerede Retten grundene i denne afgørelse, som således ab origine var mangelfuld.

35. I denne forbindelse vil jeg påpege, at Kommissionen i 43. betragtning til den omtvistede afgørelse udtrykkeligt nævner, at de luftfartsselskaber, der har en driftslicens udstedt i Sverige, har hovedsæde i denne medlemsstat og her er genstand for en regelmæssig overvågning af deres finansielle situation. I modsætning til det, som Ryanair i det væsentlige har gjort gældende, erstattede Retten derfor ikke begrundelsen i den omtvistede afgørelse med sin egen, men

[28] – Den 30.1.2020 erklærede WHO en »folkesundhedsmæssig trussel af international betydning« (P.H.E.I.C., *Public Health Emergency of International Concern*).

ekspliciterede den højst. I denne forbindelse skal det påpeges, at Retten i forbindelse med legalitetskontrollen i henhold til artikel 263 TEUF under ingen omstændigheder kan sætte sin egen begrundelse i stedet for den, udstederen af den anfægtede retsakt har angivet [29], men derimod kan finde anledning til at fortolke den anfægtede retsakts begrundelse på en anden måde end den udstedende myndighed og under visse omstændigheder endog til at forkaste den begrundelse, der er angivet af den udstedende myndighed, medmindre intet materielt forhold begrunder dette [30]. I den appellerede doms præmis 40 begrænsede Retten sig, for at besvare et klagepunkt fremsat af appellanten, til at fortolke den omtvistede afgørelse i overensstemmelse med oplysningerne heri, og erstattede således ikke begrundelsen i denne afgørelse med sin egen.

36. For det andet har Ryanair gjort gældende, at der i modsætning til det, som Retten synes at lade forstå, ingen forbindelse findes mellem den omstændighed, at et støttemodtagende luftfartsselskab har en driftslicens udstedt af den medlemsstat, der yder støtten, og denne medlemsstats mulighed for at føre tilsyn med den måde, hvorpå støtten anvendes. Den kontrol, som den kompetente licensudstedende myndighed skal foretage i henhold til artikel 8 i forordning nr. 1008/2008, tilsigter nemlig alene at fastlægge, at luftfartsselskaber til enhver tid råder over tilstrækkelige midler til at garantere sikkerheden i deres virksomhed. Denne myndighed har ingen tvangsbeføjelser i forhold til disse selskaber hvad angår anvendelsen af deres finansielle ressourcer. Ryanair har endvidere gjort gældende, at Kongeriget Sverige ville have kunnet gøre ydelsen af støtten betinget af objektive forpligtelser vedrørende tilsynet med modtagernes anvendelse af støtte, i stedet for at fastsætte et diskriminerende kriterium på grundlag af nationalitet. Ryanair har nævnt eksempelvis beslutning 2010/13/EF [31], hvor Kommissionen erklærede, at en tysk foranstaltning, som begrænsede den omtvistede støtte til alene at omfatte virksomheder med hjemsted og virksomhedsledelse i den pågældende medlemsstat, var uforenelig med det indre marked, og påpegede, at behovet for at overvåge modtagernes finansielle situation kunne blive nået med mindre diskriminerende midler.

37. Som Kommissionen har fremhævet i sit skriftlige indlæg, vil jeg i denne sammenhæng anføre, at den kompetente licensudstedende myndighed i hver enkelt medlemsstat i medfør af artikel 8 og 9 i forordning nr. 1008/2008 til enhver tid kan vurdere de økonomiske resultater i et EF-luftfartsselskab, som den har udstedt licens til, ved at anmode om de relevante oplysninger (artikel 8, stk. 4, andet afsnit, og artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1008/2008). For at vurdere den fortsatte økonomiske formåen hos allerede godkendte luftfartsselskaber kan denne myndighed endvidere, ud over reviderede regnskaber for hvert regnskabsår, anmode om en forventet balance, tidligere og forventede udgifter og indtægter, pengestrømsanalyser og likviditetsoversigter (jf. punkt 3 i bilag I til forordning nr. 1008/2008), samt under specifikke omstændigheder – navnlig i tilfælde af aktivering af nye lufttrafiktjenester eller væsentlige ændringer af virksomhedens størrelse – om en »forretningsplan«, som omfatter »en detaljeret beskrivelse af luftfartsselskabets planlagte erhvervsmæssige aktiviteter for den pågældende periode, især med hensyn til den forventede markedsudvikling og fremtidige investeringer og de finansielle og økonomiske følger af disse aktiviteter« [jf. artikel 8, stk. 5 og 6, samt definitionen af begrebet »forretningsplan« i forordningens artikel 2, nr. 12)].

[29] – Jf. i denne retning dom af 6.10.2021, World Duty Free Group og Spanien mod Kommissionen (C-51/19 P og C-64/19 P, EU:C:2021:793, præmis 70).

[30] – Jf. dom af 6.10.2021, World Duty Free Group og Spanien mod Kommissionen (C-51/19 P og C-64/19 P, EU:C:2021:793, præmis 71)

[31] – Kommissionens beslutning 2010/13/EF af 30.9.2009 om Tysklands planlagte støtteordning C 2/09 (ex N 221/08 og N 413/08), til modernisering af de generelle vilkår for kapitalinvesteringer (EUT 2010, L 6, s. 32, navnlig 108. betragtning).

38. Uafhængigt af det specifikke formål med de kompetente licensudstedende myndigheders tilsyn eller manglen af reelle tvangsbeføjelser i forhold til de godkendte luftfartsselskabers anvendelse af finansielle ressourcer følger det af det ovenstående, at en kontinuerlig og bredspektret overvågning faktisk er mulig, og snarere obligatorisk, således at myndighederne i den medlemsstat, som tildeler en støtte, sådan som Retten med føje fastslog i den appellerede doms præmis 40, kan føre tilsyn med den måde, hvorpå støtten anvendes, og, bl.a. i tilfælde af støtte i form af en statsgaranti, konkret vurdere risikoen for, at garantien anvendes. Jeg kan i øvrigt ikke se, hvorfor den omstændighed, at den kompetente licensudstedende myndigheds kontrolbeføjelser i medfør af forordning nr. 1008/2008 også anvendes til at føre tilsyn med den måde, hvorpå godkendte luftfartsselskaber anvender statsmidler ydet inden for rammerne af den af kontrollen omfattede transportvirksomhed, skal udgøre en tilsidesættelse af denne forordning, sådan som Ryanair har gjort gældende, og dette selv hvis det antages, at denne myndigheds beføjelser alene tilsigter at garantere luftfartssikkerheden.

39. Som Retten fremhævede, er luftfartsselskaber med en driftslicens udstedt af en anden medlemsstat ikke omfattet af en overvågning som den ovenfor beskrevne. Som både den svenske og den franske regering med rette har anført, kan en kontrol af lignende omfang og intensitet – som afspejler intensiteten af forbindelsen mellem ethvert luftfartsselskab og den medlemsstat, som udsteder driftslicensen – i øvrigt vanskeligt pålægges disse selskaber kontraktligt som en betingelse for at opnå støtten. Ryanairs henvisning til eksemplet med det estiske selskab Nordica, hvormed Sverige indgik en kontrakt om offentlig trafikbetjening, savner betydning i den foreliggende situation, hvor den omtvistede foranstaltning udgør en støtte ydet i form af statsgaranti, og det derfor drejer sig om at undersøge, i hvilket omfang det pågældende luftfartsselskab indfrier sine lån, og ikke i hvilket omfang det opfylder de påtagne offentlige serviceforpligtelser [32]. På tilsvarende måde savner også Ryanairs henvisning til beslutning 2010/13 betydning, selv hvis denne henvisning opfattes som relevant [33], fordi den af denne beslutning omfattede støtte som sagt var forbeholdt selskaber, som havde både hjemsted og selskabsledelse i den pågældende medlemsstat, og Kommissionen fandt, at dette dobbelte krav, der udelukkede driftssteder, afdelinger og datterselskaber af virksomheder fra EU, ikke var begrundet i det af denne medlemsstat påberåbte behov for at foretage de nødvendige kontroller af investorernes finansielle situation. Som Kommissionen med rette har understreget, er en sådan kumulering ikke påkrævet ifølge artikel 4 i forordning nr. 1008/2008, som henviser til begrebet »hovedvirksomhed« [34], sammenholdt med denne forordnings artikel 2, nr. 26). Det forhold, at den omhandlede støtteordning ydes og håndteres af en anden administrativ myndighed end den, som fører tilsyn, sår ikke tvivl om effektiviteten af de kontroller, som i Sverige omfatter de luftfartsselskaber, som er berettiget til støtte, eller om stabiliteten af disse selskabers tilstedeværelse i denne medlemsstat, hvilke kontroller som anført af Retten gør det nemmere at føre tilsyn med den måde, hvorpå støtten anvendes.

[32] – Ryanair har henvist til Kommissionens afgørelse af 11.8.2020 om statsstøtte SA.57586 (2020/N) – Estland – Covid-19: Rekapitalisering og lån med subsidieret rentesats bevilget til Nordica (EUT 2020, C 346, s. 3), hvis 18. betragtning og fodnote 10 nævner en kontrakt om offentlig trafikbetjening, som Sverige og Nordica indgik, og som er gældende fra den 27.10.2019 til den 27.10.2023.

[33] – Ifølge fast retspraksis er lovligheden af en tidligere afgørelsespraksis (og a fortiori af en særskilt afgørelse), selv hvis denne er godtgjort, ikke tilstrækkelig til at så tvivl om lovligheden af en afgørelse fra Kommissionen på statsstøtteområdet, jf. kendelse af 10.10.2017, Greenpeace Energy mod Kommissionen (C-640/16 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:752, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

[34] – Jeg vil erindre om, at der ved »hovedsæde« i henhold til artikel 2, nr. 26), i forordning nr. 1008/2008 forstås »et EF-luftfartsselskabs hovedkontor eller vedtægtsmæssige hjemsted i den medlemsstat, inden for hvilken EF-luftfartsselskabets vigtigste økonomiske funktioner og operationelle kontrol udøves, herunder styring af fortsat luftdygtighed«.

40. For det tredje har Ryanair anført, at forordning nr. 1008/2008 hverken pålægger luftfartsselskaberne at levere tjenesteydelser fra, til eller inden for den medlemsstat, der har udstedt deres driftslicens, eller gør det vanskeligere for disse selskaber at ophøre med at levere disse tjenesteydelser i forhold til luftfartsselskaber, som driver virksomhed som led i den frie udveksling af tjenesteydelser.

41. I denne forbindelse må det konstateres, at Retten i den appellerede doms præmis 40-42, i modsætning til det, som Ryanair tilsyneladende har udledt, på ingen måde fastslog og endog ikke implicit tog udgangspunkt i, at luftfartsselskaber med en driftslicens udstedt af en given medlemsstat har pligt til at drive virksomhed på denne medlemsstats område. Retten bemærkede alene, at en sådan licens sikrer en »vis stabilitet i disse selskabers i hvert fald administrative og finansielle tilstedeværelse«, og denne bemærkning kan ikke bestrides.

42. Hvad angår Rettens bemærkning i den appellerede doms præmis 40, som appellanten har anfægtet, ifølge hvilken en tjenesteydelse pr. definition kan bringes til ophør med meget kort varsel, eller endda øjeblikkeligt, vil jeg påpege, at Ryanair alene har anført, at ingen udtrykkelig bestemmelse i forordning nr. 1008/2008 eller EU-retten gør »det mindre vanskeligt« for et luftfartsselskab, som ikke har driftslicens udstedt af denne medlemsstat, at ophøre med sin virksomhed i denne medlemsstat i forhold til et selskab, der har en sådan licens. Som Kommissionen med rette har anført, tager dette argument, ud over at det ikke undergraver Rettens ovenstående bemærkning, ikke hensyn til, at stabile og gensidige forbindelser, der knytter et luftfartsselskab til den medlemsstat, der har udstedt dets licens, er af en sådan karakter, at det er usandsynligt, at luftfartsselskabet beslutter at ophøre med al virksomhed på denne medlemsstats område, lige som det er usandsynligt, at et luftfartsselskab opretter sit hovedsæde som omhandlet i artikel 4 i forordning nr. 1008/2008, hvilket bl.a. omfatter operationel kontrol og styring af fortsat luftdygtighed, i en medlemsstat, hvor selskabet ikke har til hensigt at drive nogen virksomhed. Ryanair selv er stadig, til trods for sin status som paneuropæisk luftfartsselskab, og selv hvis det ifølge sine egne oplysninger transporterer flere passagerer fra og til Tyskland, Spanien eller Italien end fra og til Irland, der har udstedt dets driftslicens, under alle omstændigheder det vigtigste irske luftfartsselskab, som i over 35 år har ydet et »bidrag uden lige« til denne medlemsstats forbindelsesmuligheder og økonomi[35]. I sit indlæg har den svenske regering, uden at Ryanair har bestridt det, under alle omstændigheder anført, at der ikke findes luftfartsselskaber med en driftslicens udstedt i Sverige, der ikke leverer lufttrafiktjenester til, fra eller inden for denne medlemsstat.

43. Efter min opfattelse begik Retten derfor ikke de fejl, som Ryanair har kritiseret den for, da den i den appellerede doms præmis 43 og 44 konkluderede, at Kongeriget Sverige ved at begrænse støtteberettigelsen til at alene at gælde for luftfartsselskaber med en svensk licens, på lovlig vis i det væsentlige søgte at sikre, at denne medlemsstat har en vedvarende forbindelse med de luftfartsselskaber, der indrømmes denne medlemsstats garanti – selv hvis luftfartsselskaber med en driftslicens udstedt af andre medlemsstater kan yde et vist bidrag til Sveriges forbindelsesmuligheder og økonomi – og at denne begrænsning er egnet til at nå formålet om at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i denne medlemsstats økonomi. Jeg vil tilføje, at tilstedeværelsen af en sådan vedvarende forbindelse var af særlig betydning i en krisesituation kendetegnet ved uvished som den, der fulgte af covid-19-pandemien, som markant kunne påvirke de forretningsmæssige beslutninger truffet af luftfartsselskaber, der driver virksomhed i Sverige.

44. Jeg mener derfor, at det første appelanbringendes tredje klagepunkt skal forkastes.

[35] – Jf. https://corporate.ryanair.com/news/pwc-report-confirms-ryanairs-unmatched-investment-in-irish-economy-over-past-35-years/

4. Det fjerde klagepunkt

45. Med sit første appelanbringendes fjerde klagepunkt har Ryanair gjort gældende, at Retten begik flere retlige fejl og foretog en åbenbart urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, da den i den appellerede doms præmis 45-54 forkastede appellantens argumenter, ifølge hvilke den omhandlede støtteordning er kendetegnet ved en manglende forholdsmæssighed.

46. Til støtte herfor har appellanten fremsat fem argumenter.

47. For det første har appellanten bestridt Rettens bemærkning i den appellerede doms præmis 45 om, at »det dobbelte krav om, at støttemodtageren skal være indehaver af en svensk licens og beflyve Sverige med ruteflyvninger, [er] det bedst egnede til [at] sikre den varige karakter af et luftfartsselskabs tilstedeværelse på det nævnte område«. Ifølge appellanten er den af Retten stadig i den appellerede doms præmis 45 anførte begrundelse, dvs. at »tilstedeværelsen af et luftfartsselskabs hovedsæde på en given medlemsstats område«, idet »det svarer til det sted, hvor der træffes administrative og økonomiske beslutninger«, »er særligt vigti[g] i det foreliggende tilfælde med henblik på at sikre, at Sveriges forbindelsesmuligheder ikke afbrydes i nærmeste fremtid«, baseret på hypotetiske og fejlagtige overvejelser, fordi det hovedsagelige kriterium, der fører et luftfartsselskab til at ophøre med eller til at opretholde sine tjenesteydelser, er dets forretningsstrategi, som ikke afhænger af det sted, hvor det har sit hovedsæde.

48. Da dette argument i det væsentlige overlapper med de inden for rammerne af det andet klagepunkt fremsatte argumenter, henviser jeg blot til punkt 42 i dette forslag til afgørelse. Det simple forhold, at et luftfartsselskab retligt og på et abstrakt plan kan ophøre med al virksomhed på den medlemsstats område, hvorfra det har sin driftslicens, lige så nemt som et luftfartsselskab, som driver virksomhed i denne medlemsstat som led i den frie udveksling af tjenesteydelser, er ikke egnet til at så tvivl om den omstændighed, hvorpå Retten baserede sig, at et sådant ophør reelt er højst usandsynligt i kraft af de gensidige forbindelser, der knytter et luftfartsselskab til den medlemsstat, der har udstedt dets licens. Hvad angår argumentet om, at luftfartsselskaber, der ikke har licens udstedt af den medlemsstat, hvori de driver virksomhed, »har en tendens til at tilbyde hurtigere forbindelsesmuligheder«, har appellanten ikke forklaret dette arguments relevans i forhold til Rettens konstateringer, som appellanten har bestridt. I øvrigt er dette argument baseret på oplysninger, i forhold til hvilke Kommissionen havde fremsat en formalitetsindsigelse, som Retten ikke fandt det fornødent at træffe afgørelse om, sådan som fremgår af den appellerede doms præmis 55, som appellanten ikke har bestridt inden for rammerne af denne appel.

49. For det andet har Ryanair bestridt bemærkningen i den appellerede doms præmis 45 om, at »de støtteberettigede luftfartsselskaber samlet set bidrager til hovedparten af den regelmæssige beflyvning af Sverige såvel hvad angår fragt som passagertransport«. Ifølge appellanten er denne bemærkning først og fremmest baseret på en åbenbart urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, fordi de oplysninger, som Retten selv anførte i den appellerede doms præmis 46, godtgør, at de luftfartsselskaber, som er indehavere af en svensk licens, udgør en minoritet i to af de tre segmenter, hvori de af den omtvistede afgørelse omfattede lufttrafiktjenester er inddelt, dvs. flyvninger inden for EU (49%) og flyvninger uden for EU (35%). Endvidere er denne bemærkning i strid med proportionalitetsprincippet, fordi den indebærer, at en virksomhed eller en kategori af virksomheder, som »i højere grad« opfylder formålet med foranstaltningen, har ret til den samlede støtte, som ydes ved denne foranstaltning. Ryanair har desuden gjort gældende, at Retten begik fejl ved i den appellerede doms præmis 46 at kvalificere den omstændighed, at de luftfartsselskaber, som er indehavere af en svensk licens, i 2019 varetog

98% af indenrigspassagertrafikken og 84% af indenrigsfragttransporten, som en »altafgørende oplysning«. Ved en korrekt vurdering af denne oplysning på grundlag af proportionalitetsprincippet burde Retten have konstateret, at eftersom indenrigstrafikken udgjorde en minimal andel af Sveriges samlede trafik, kunne den alene ikke begrunde kriteriet om, at de begunstigede var indehavere af en national licens. I øvrigt har appellanten anført, at såfremt det af de svenske myndigheder reelt forfulgte formål var at sikre forbindelsesmulighederne inden for Sverige, skulle en foranstaltning, hvorefter støtte også kan ydes til virksomhed uden for medlemsstaten, som bedrives af luftfartsselskaber med en driftslicens udstedt af denne medlemsstat, i sig selv betragtes som uforholdsmæssig.

50. Ryanairs argumenter overbeviser mig ikke.

51. Ved læsning af den appellerede doms præmis 45 og 46 sammenholdt indbyrdes fremgår det nemlig, at Retten, da den fastslog, at luftfartsselskaber med en svensk licens samlet set bidrager til hovedparten af den regelmæssige beflyvning af Sverige, reelt havde til hensigt at fremhæve disse selskabers globalt højere bidrag til forfølgelsen af det overordnede mål om at sikre denne medlemsstats forbindelsesmuligheder i deres forskellige dele, bestående i indenrigs- og udenrigstransport af passagerer og fragt. Denne læsning bekræftes i den appellerede doms præmis 49 in fine, hvor Retten bemærkede, at appellanten, ved at fokusere på sin andel af det svenske marked for passagerlufttransport fra og til Sverige, »har undladt at nævne den omstændighed, at Sveriges forbindelsesmuligheder ikke udelukkende sikres ved dels passagerlufttransport, dels ved anden transport end indenrigstransport i Sverige, men ligeledes ved varelufttransport og ved indenrigslufttransport af passagerer«. Set ud fra dette perspektiv har alene den omstændighed, som fremhævet af Ryanair, at de luftfartsselskaber, som er indehavere af en svensk licens, ikke har en majoritetsandel af passagertrafikken inden for og uden for EU, ikke den betydning, som appellanten har gjort gældende.

52. Jeg mener i øvrigt ikke, at Retten begik de retlige fejl, som Ryanair har kritiseret den for, eller foretog nogen urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder – hvilket Ryanair desuden ikke har påberåbt sig specifikt – ved at understrege den særlige betydning for Kongeriget Sverige af at sikre mulighederne for indenrigslufttransport henset til denne medlemsstats geografiske karakteristika.

53. I sit indlæg har den svenske regering understreget bl.a. den rolle, som lufttransporten spiller for at sikre mobiliteten i Sverige, navnlig der hvor der mangler faste vejforbindelser, og især betydningen af indenrigsfragttransporten for landets økonomi. Det er således forståeligt, at de svenske myndigheder tog særlig højde for forbindelsesmulighederne inden for Sverige i forbindelse med forfølgelsen af formålet om at afhjælpe forstyrrelser i økonomien som følge af pandemien ved at sikre Sveriges forbindelsesmuligheder. Retten begik derfor ikke fejl, da den fandt, at oplysningerne om andelen af indenrigstransport af fragt og passagerer tilvejebragt af luftfartsselskaberne med en svensk licens var en grundlæggende oplysning. Som sagt har den svenske regering anført, uden at Ryanair har bestridt det, at alle selskaber, som er indehavere af en svensk licens og er berettiget til den omhandlede støtteordning, i større eller mindre omfang bidrager til forbindelsesmulighederne inden for Sverige. Kriteriet vedrørende denne licens afspejler derfor de reelle forhold på det svenske marked for lufttransport.

54. I modsætning til det, som Ryanair har gjort gældende, indebærer afslutningsvis det simple forhold, at inden for rammerne af den strategi, som en medlemsstats myndigheder har iværksat ved indførelse af en støtteordning med henblik på at forfølge et bestemt mål, opnår visse specifikke formål inden for dette overordnede mål en større betydning for disse myndigheder, ikke

automatisk, at ordningen er uforholdsmæssig, blot fordi kredsen af begunstigede ikke er fastlagt således, at kun virksomheder eller aktiviteter, som bidrager til at forfølge disse specifikke formål, er berettiget til støtte.

55. For det tredje har Ryanair foreholdt Retten, at den ikke ved bedømmelsen af den omhandlede støtteordnings forholdsmæssighed vurderede denne ordnings indvirkning på konkurrencen. Denne vurdering er derimod grundlæggende for at afgøre, at reglerne for tildeling af støtten ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte mål. Da Ryanairs argumenter om dette emne overlapper med de inden for rammerne af det tredje appelanbringende fremsatte argumenter, henviser jeg til bedømmelsen af det sidstnævnte appelanbringende.

56. For det fjerde har Ryanair bestridt det ræsonnement, hvormed Retten i den appellerede doms præmis 50 og 51 begrundede det forhold, at støtten kan tildeles luftfartsselskaber, som yder et mindre bidrag til Sveriges forbindelsesmuligheder end appellanten, idet Retten ikke tog højde for den vigtige omstændighed, at appellanten havde en markedsandel på 5%.

57. I denne sammenhæng vil jeg erindre om, at Retten i den appellerede doms præmis 50, efter at have bemærket, at tildelingen af offentlige midler inden for rammerne af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF forudsætter, at »støtten fra den pågældende medlemsstat, der befandt sig i alvorlige vanskeligheder, kan afhjælpe forstyrrelserne i dens økonomi, hvilket kræver, at situationen for de luftfartsselskaber, som kan gøre det muligt at genoprette denne økonomi […], betragtes i et helhedsperspektiv«, præciserede, at eftersom »de midler, som den pågældende medlemsstat kan tildele, ikke er uendelige og således skal opfylde prioriteterne, kan der ikke ses bort fra, at den nævnte medlemsstat skulle tage hensyn til luftfartsselskaber, der, selv om de er mindre end sagsøgeren og derfor transporterer færre passagerer og har en lavere omsætning, koncentrerede sig om indenrigsbeflyvning af det svenske område, hvilket er en endnu vigtigere indsats i betragtning af de særlige kendetegn ved det svenske område og den usædvanlige periode, som er kendetegnet ved pandemien«. I den appellerede doms præmis 51 tilføjede Retten, at »intet […] sikrede Kongeriget Sverige, at bidraget til dette lands forbindelsesmuligheder fra et luftfartsselskab, som drev virksomhed inden for udenrigslufttransport af passagerer, og hvis hovedsæde ikke befandt sig i dette land, ville blive opretholdt efter krisen, hvis selskabet måtte blive indrømmet en statsgaranti«. Retten henviste derefter til appellantens situation på tidspunktet for den omtvistede afgørelse og bemærkede, at appellantens markedsandel var fortsat med at falde, fra 11,8% til 5%, og at selskabet ville reducere sin fysiske tilstedeværelse i Sverige til en enkelt hub i Göteborg, hvor der kun var stationeret et enkelt fly. Ifølge appellanten kan Rettens ræsonnement kritiseres med hensyn til to aspekter. Først og fremmest kan medlemsstaterne, hvis det er sandt, at de råder over begrænsede midler, udmærket udforme en ordning, hvorefter støtten ganske vist er omfattet af et maksimumsbeløb, men alligevel fordeles under overholdelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet samt i overensstemmelse med det forfulgte formål. Endvidere nævner den omtvistede afgørelse hverken en eventuel nedgang i markedsandelen eller antallet af hubber eller fly som kriterier for at være berettiget til støtte.

58. Appellantens argumenter skal efter min opfattelse forkastes. Jeg vil først og fremmest påpege, at Retten i den appellerede doms præmis 50 besvarede appellantens argument, ifølge hvilket den omstændighed, at luftfartsselskaber med en mindre markedsandel end appellantens er berettiget til støtte, udgør en uoverensstemmelse i ordningen, idet Retten fremhævede nødvendigheden af at tage højde for de begunstigede selskabers bidrag til Sveriges forbindelsesmuligheder ud fra et ikke alene »kvantitativt«, men også »kvalitativt« synspunkt. En sådan tilgang, som indebærer, at medlemsstaterne kan fastlægge prioriteter i forbindelse med forfølgelsen af formålet med en

støtte, som tildeles i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, er som anført ovenfor i punkt 54 i dette forslag til afgørelse i sig selv ikke i strid med proportionalitetsprincippet, når der endvidere henses til de begrænsede midler, som er til rådighed for at nå dette formål, især i en generel krisesituation som den, der fulgte af covid-19-pandemien.

59. Set ud fra dette perspektiv nævnte Retten med føje den rolle, som med hensyn til formålet med den omhandlede støtteordning spilles af mindre selskaber eller af selskaber, der driver virksomhed i specifikke sektorer, eksempelvis transporter med medicinske eller redningsmæssige formål som udtrykkeligt nævnt af Retten, og også – som den svenske regering har anført – forbindelserne til Sveriges yderområder eller indenrigsfragttransporten, især henset til karakteristikaene i den usædvanlige begivenhed i form af covid-19-pandemien, hvis konsekvenser for den svenske økonomi den omhandlede støtteordning prøvede af afhjælpe. Når appellanten hævder, at dette ræsonnement medførte, at det påhvilede Retten at undersøge, at alle selskaber med en svensk licens forfulgte et »specifikt formål«, har appellanten overset den omstændighed, at Retten i den appellerede doms præmis 50 ikke alene nævnte luftfartsselskaber, som forfulgte »specifikke formål«, men mere generelt henviste til situationen for luftfartsselskaber, der uafhængigt af deres størrelse og markedsandel »koncentrerede sig om indenrigsbeflyvning af det svenske område«. Eftersom det fremgår, som anført ovenfor, at alle luftfartsselskaber, som er begunstiget af den omhandlede støtteordning, på tidspunktet for den omtvistede afgørelse i større eller mindre omfang bidrog til denne beflyvning, er Ryanairs argument uvirksomt.

60. Afslutningsvis skal Ryanairs argument om, at Retten i den appellerede doms præmis 51 indførte yderligere kriterier for at være omfattet af ordningen end de i den omtvistede afgørelse nævnte, forkastes. Da Retten i denne præmis henviste til appellantens situation på tidspunktet for den omtvistede afgørelse, havde den alene til hensigt at bemærke, at et luftfartsselskab, der ikke havde hovedsæde i Sverige, og hvis virksomhed var fokuseret på udenrigslufttransport af passagerer, kunne give de svenske myndigheder en lavere garanti hvad angår opretholdelsen af dets virksomhed på dette område efter krisen.

61. For det femte har appellanten gjort gældende, at Retten begik fejl ved i den appellerede doms præmis 53 at fastslå, at Kommissionen ikke skal »tage abstrakt stilling til alle tænkelige alternative foranstaltninger«. Henvisningen til dom af 6. maj 2019, Scor mod Kommissionen [36], er baseret på en forkert fortolkning af denne dom, som udelukkende tager udgangspunkt i Kommissionens pligt til i begrundelsen for sine afgørelser at undersøge alle tænkelige alternative foranstaltninger. Hvis Kommissionen undtages fra pligten til at undersøge, om der findes mindre restriktive foranstaltninger, nægtes selve kernen i proportionalitetsprincippet. I den foreliggende situation skal Rettens ræsonnement kritiseres så meget desto mere, fordi fordelingen af den omhandlede støtte på grundlag af markedsandele udgjorde et alternativ, som perfekt kunne gennemføres.

62. Jeg skal først og fremmest påpege, at bemærkningen i den appellerede doms præmis 53, som appellanten har bestridt, efter min opfattelse ikke kan deles, og at Domstolen derfor i det mindste skal omformulere den.

63. Som den franske regering har erindret, er det ganske vist sandt, at Domstolen i Denkavit italiana-dommen [37] fastslog, at begrebet støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF vedrører de beslutninger fra medlemsstaterne, hvorved disse med henblik på gennemførelsen af deres egne økonomiske og sociale mål, ensidigt og selvstændigt stiller økonomiske midler til rådighed for

[36] – T-135/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:287 (herefter »Scor-dommen«, præmis 94).

[37] – Dom af 27.3.1980 (61/79, EU:C:1980:100, præmis 31).

virksomheder eller andre retssubjekter eller giver dem fordele, der skal begunstige virkeliggørelsen af de ønskede økonomiske eller sociale mål, og at »[b]eslutningen om at tildele en støtte og gennemførelsesforanstaltningerne til en sådan foranstaltning udgør med andre ord et politisk valg, der tilkommer de nationale lovgivende og administrative organer under Kommissionens og Domstolens kontrol« [38].

64. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at medlemsstaterne ikke i forbindelse med fastlæggelsen af reglerne for tildeling af støtte, og navnlig kredsen af støttemodtagere, er forpligtede til at overholde proportionalitetsprincippet i alle dets dele. Dette princip kræver godtgørelse af, at den omhandlede foranstaltning ikke går ud over grænserne for, hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte formål, samt at formålet ikke kan opnås ved mindre bebyrdende foranstaltninger [39]. Appellanten kan derfor med rette bestride korrektheden af Rettens bemærkning i den appellerede doms præmis 53 [40].

65. Når dette er sagt, skal de eventuelle »mindre restriktive foranstaltninger«, som Kommissionen skal tage stilling til, kunne yde – med henblik på inden for rammerne af undersøgelsen af en støttes forenelighed med det indre marked at fastlægge, om reglerne for tildeling heraf er forholdsmæssige, navnlig hvad angår fastlæggelsen af kredsen af støttemodtagere – et lige så effektivt bidrag til det formål, som forfølges ved indførelsen af støtten, i den konkrete situation formålet om at afhjælpe forstyrrelserne i økonomien som følge af covid-19-pandemien. Dette indebærer, at det ikke er tilstrækkeligt at antage på et abstrakt plan, at sådanne restriktive foranstaltninger findes, men det er også nødvendigt, at disse foranstaltninger har en effektivitet, som svarer til effektiviteten af de foranstaltninger, som den pågældende medlemsstat har planlagt for at opnå det nævnte formål.

66. Bortset fra den af appellanten bestridte bemærkning fulgte Retten ovennævnte tilgang, da den i den appellerede doms præmis 54, med henvisning til bedømmelsen i dommens præmis 40-44 og 49, konkluderede, at »udvidelsen af den omhandlede støtteordning til selskaber, der ikke har hjemsted i Sverige, ikke ville have gjort det muligt at nå formålet med den nævnte ordning, for så vidt som […] kravet om, at der skal tages hensyn til lufttransporten vedrørende Sverige i sin helhed, i sin forskelligartethed og varighed ikke ville være sikret lige så godt ved vedtagelsen af de af sagsøgeren foreslåede kriterier, hvorfor Kommissionen med føje undlod at tiltræde dem«. Det fremgår i øvrigt af de samlede grunde i den appellerede dom vedrørende vurdering af proportionaliteten, at Retten bl.a. fandt, at Kommissionen ikke havde begået fejl ved ikke at tage hensyn til et kriterium til fordeling af støtten, som stod strengt i forhold til markedsandelene, fordi et sådant kriterium ikke ville have gjort det muligt at tage højde for de prioriteter, som den svenske regering lovligt kan forfølge, og endvidere eftersom disse prioriteter ikke kunne opfyldes lige så effektivt og med tilstrækkelige varighedsgarantier af luftfartsselskaber, som ikke havde en driftslicens udstedt i Sverige.

67. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger mener jeg, at det på grundlag af Ryanairs argumenter inden for rammerne af det første appelanbringendes tredje klagepunkt ikke kan konkluderes, henset til dels situationen på tidspunktet for den omtvistede afgørelse og karakteristikaene i begivenheden i form af covid-19-pandemien, der gav anledning til de

[38] – Jf. generaladvokat Saugmandsgaard Øes forslag til afgørelse A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, punkt 98).

[39] – Hvad angår testen for vurderingen af en støttes selektivitet henvises til dom af 6.10.2021, World Duty Free Group og Spanien mod Kommissionen (C-51/19 P og C-64/19 P, EU:C:2021:793, præmis 140 og den deri nævnte retspraksis).

[40] – Det skal i øvrigt konstateres, at præmis 94 i Scor-dommen, hvortil Retten henviste – og som Retten i modsætning til det, som appellanten har anført, fortolkede korrekt – nævner præmis 170 i dom af 3.12.2014, Castelnou Energía mod Kommissionen (T-57/11, EU:T:2014:1021), som selv henviser til præmis 101 i dom af 23.10.1997, Kommissionen mod Frankrig (C-159/94, EU:C:1997:501). Begge disse domme vedrører faktisk en fortolkning af artikel 106, stk. 2, TEUF, og ikke af artikel 107, stk. 2, TEUF.

forstyrrelser i økonomien, som den omhandlede støtteordning sigtede mod at afhjælpe, dels nødvendigheden af at tage højde for de prioriteter, som Kongeriget Sverige forfulgte i forbindelse med indførelsen af denne ordning, at Retten begik en retlig fejl eller foretog en åbenbart urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, da den konkluderede, at det dobbelte krav for at identificere de støttemodtagende luftfartsselskaber – dvs. en svensk licens og levering af ruteflyvning fra og til Sverige samt inden for den pågældende medlemsstat – ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå formålet med denne ordning.

68. Det følger heraf, at også det første appelanbringendes fjerde klagepunkt efter min mening skal forkastes.

5. Konklusion vedrørende det første appelanbringende

69. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at forkaste det første appelanbringende.

B. Det andet appelanbringende

70. Det andet appelanbringende er rettet mod den appellerede doms præmis 61-64, hvori Retten forkastede det tredje led af Ryanairs første anbringende.

71. I dommens præmis 61 henviste Retten indledningsvis, for så vidt som appellanten havde støttet sin argumentation på, at der foreligger forskelsbehandling som følge af den omhandlede støtteordning, og at denne ordning er kendetegnet ved en manglende forholdsmæssighed, til gennemgangen af det første anbringendes to første led. Retten fastslog derefter i den appellerede doms præmis 62, at artikel 56 TEUF ikke i sig selv finder anvendelse på luftfartsområdet, fordi »i medfør af artikel 58, stk. 1, TEUF omfattes den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport, dvs. EUF-traktatens afsnit VI«, således at »[d]en frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet […] inden for den primære ret [er] underlagt en særlig retlig ordning«. Efter at have påpeget, at EU-lovgiver på grundlag af artikel 100, stk. 2, TEUF vedtog forordning nr. 1008/2008, der netop har til formål, at der inden for luftfartssektoren fastlægges betingelser for anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser, fastslog Retten, at appellanten ikke havde gjort gældende, at denne forordning er blevet tilsidesat. Afslutningsvis konstaterede Retten i den appellerede doms præmis 64, at appellanten ikke havde godtgjort, hvorledes udelukkelse fra adgangen til den omhandlede støtte kan afskrække den pågældende fra at levere tjenesteydelser fra og til Sverige.

72. Ryanair har i det væsentlige fremsat to klagepunkter inden for rammerne af dette appelanbringende.

73. Med det første klagepunkt har appellanten gjort gældende, at Rettens konstatering i den appellerede doms præmis 63 af, at appellanten for Retten ikke havde påberåbt sig tilsidesættelsen af forordning nr. 1008/2008, ikke er begrundet og bygger på en åbenbart urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder. Ryanair har anført, at flere passager i stævningen for Retten henviste til denne forordning[41], og at selskabet også vedlagde en rapport udarbejdet af en sagkyndig i luftfartslovgivning, som fremhæver, på hvilke måder den omtvistede afgørelse er i strid med

[41] – Appellanten har henvist til bl.a. punkt 82, 92 og 93 heri.

forskrifterne i denne forordning. Hvad angår dom af 6. februar 2003, Stylianakis [42], har appellanten under alle omstændigheder gjort gældende, at det at hævde, at der har foreligget en tilsidesættelse af den frie udveksling af tjenesteydelser i luftfartssektoren, er ensbetydende med at hævde, at der har foreligget en tilsidesættelse af forordning nr. 1008/2008. I overensstemmelse med denne forordnings artikel 15 er det endvidere nødvendigt at tage udgangspunkt i den primære ret, når diskussionen vedrører tilsidesættelsen af dens bestemmelser vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser.

74. I denne sammenhæng, og uden at det er fornødent at tage stilling til realiteten i det omhandlede klagepunkt, er det tilstrækkeligt at konstatere, sådan som Kommissionen har gjort, at Retten i den appellerede doms præmis 64 under alle omstændigheder besvarede realiteten med hensyn til appellantens argumenter vedrørende en angivelig tilsidesættelse af artikel 56 TEUF. Selv hvis dette klagepunkt var grundet, ville det derfor være uvirksomt, eftersom Rettens forkastelse af det første anbringendes tredje led alligevel ville bygge på de i ovennævnte præmis 64 anførte grunde.

75. Med det andet klagepunkt, til støtte for hvilket appellanten har fremsat to forskellige argumenter, som skal behandles samlet, har appellanten bestridt konstateringerne i den appellerede doms præmis 64.

76. Ryanair har for det første anfægtet bemærkningen i ovennævnte præmis 64 om, at appellanten ikke havde godtgjort, hvorledes den omstændighed, at selskabet som følge af fastlæggelsen af den omhandlede støtteordnings rækkevidde var udelukket fra adgangen til lån mod den statsgaranti, som Kongeriget Sverige stillede, »kan afskrække den pågældende fra at levere tjenesteydelser fra Sverige og til Sverige, navnlig når det fremgår af sagsakterne, at sagsøgeren uafhængigt af den omhandlede støtteordning og af rent kommercielle grunde gradvist har reduceret sin aktivitet på det svenske marked både med hensyn til de bestemmelsessteder, der beflyves, og antallet af stationerede fly«. Denne bemærkning er fejlagtig, fordi den simple udelukkelse fra en fordel, som er forbeholdt »svenske luftfartsselskaber«, afskrækker de øvrige luftfartsselskaber fra at udøve den frie udveksling af tjenesteydelser, som det i øvrigt fremgår af dommen i sagen International Jet Management [43]. Denne bemærkning er endvidere baseret på en åbenbart urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder. For det andet har Ryanair bestridt bemærkningen i den appellerede doms præmis 64 om, at appellanten »ikke [har] identificeret de faktiske og retlige oplysninger, som betyder, at den omhandlede støtteordning har begrænsende virkninger, der går ud over dem, der udløser forbuddet i artikel 107, stk. 1, TEUF, men som, som det er fastslået inden for rammerne af det første anbringendes to første led, ikke desto mindre er nødvendige og forholdsmæssige til at afhjælpe den alvorlige forstyrrelse i den svenske økonomi, som [covid]-19-pandemien har forårsaget, i overensstemmelse med kravene i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF«. Appellanten har først og fremmest gjort gældende, at Retten begik fejl, da den ved undersøgelsen af en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser udelukkende refererede til artikel 107 TEUF. Med henvisning til argumenterne i sit første appelanbringendes første klagepunkt (jf. punkt 12 i dette forslag til afgørelse) har appellanten anført, at en direkte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet som den med den omtvistede foranstaltning indførte, idet en sådan foranstaltning påvirker den frie udveksling af tjenesteydelser, kun kan være begrundet, hvis den er omfattet af en af de undtagelser, som udtømmende er fastsat i artikel 52 TEUF, hvortil artikel 62 TEUF henviser. Endelig og med argumenter, som ligner dem, som jeg har efterprøvet inden for rammerne af

[42] – C-92/01, EU:C:2003:72.

[43] – Appellanten har henvist til denne doms præmis 65 og 66.

bedømmelsen af det første appelanbringendes fjerde klagepunkt, har appellanten i det væsentlige gjort gældende at have godtgjort, at den restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, som følger af den omhandlede støtteordning, ikke er begrundet.

77. Som svar på disse argumenter og med henvisning til Iannelli & Volpi-dommen har Kommissionen i korthed gjort gældende, at spørgsmålet om, hvorvidt en støttes virkninger på den frie udveksling af tjenesteydelser er forbudt ifølge EU-retten, skal løses alene på grundlag af EUF-traktatens bestemmelser om statsstøtte, i det mindste når det drejer sig om støttens væsentlige elementer såsom fastlæggelsen af kredsen af støttemodtagere.

78. Dette synspunkt overbeviser mig ikke. Ganske vist præciserede Domstolen i Iannelli & Volpi-dommens præmis 10 – i en sammenhæng, som vedrørte kombinationen af statsstøttereglerne og bestemmelserne om de frie varebevægelser – at »den omstændighed, at en ordning med støtte fra staten eller af statsmidler, blot fordi den er til fordel for visse indenlandske virksomheder eller produktioner, kan udgøre en i det mindste indirekte hindring for indførslen af tilsvarende eller konkurrerende varer hidrørende fra andre medlemsstater, i sig selv [ikke kan] bevirke, at en støtte som sådan ligestilles med en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i betydningen af artikel [34 TEUF]«, og at en »så udvidet fortolkning af [denne bestemmelse], at denne i sig selv ligestiller en støtte ifølge artikel [107 TEUF] med en af artikel [34 TEUF] omfattet kvantitativ restriktion, ville bevirke en ændring af rækkevidden af [artikel 107 TEUF og 108 TEUF]«. Ved læsning af denne dom fremgår det imidlertid efter min mening, at Domstolens sondring mellem traktatens bestemmelser om bevægelsesfrihederne og statsstøttereglerne i det væsentlige er baseret på den i traktatens fastsatte kompetencefordeling, snarere end på deres gensidigt udelukkende anvendelse[44]. I øvrigt har Domstolen gentagne gange fastslået, at en og samme situation kan være omfattet af anvendelsesområdet for både bestemmelserne om bevægelsesfrihederne og statsstøttereglerne, og at den omstændighed, at en national foranstaltning eventuelt kan bestemmes som en støtteforanstaltning efter artikel 107 TEUF ikke er en tilstrækkelig begrundelse for at undtage foranstaltningen fra traktatens bestemmelser om bevægelsesfrihederne[45] og omvendt[46]. Som jeg har erindret i punkt 19 i dette forslag til afgørelse, kan Kommissionen ifølge fast retspraksis endvidere ikke erklære en statsstøtte, der ved visse af sine gennemførelsesbestemmelser er i strid med andre traktatbestemmelser, forenelig med det indre marked. Domstolen bekræftede denne retspraksis senest i dom af 31. januar 2023, Kommissionen mod Braesch m.fl., hvor Domstolen med henvisning til Iannelli & Volpi-dommen, dom af 15. april 2008, Nuova Agricast[47], og dom af 22. september 2020 i sagen Østrig mod Kommissionen[48], i øvrigt præciserede, at nærmere bestemmelser, der fastsætter betingelserne for at være omfattet af en støtteordning, således også

44 – Jf. Iannelli & Volpi-dommens præmis 14, hvor Domstolen præciserede, at »[g]ennemførelsesforanstaltninger til en støtte, som er uforenelige med andre særlige traktatbestemmelser end artiklerne [107 TEUF og 108 TEUF], kan være så uløseligt forbundet med støttens formål, at det ikke er muligt at bedømme dem isoleret, således at deres virkning for den samlede støttes forenelighed eller uforenelighed nødvendigvis må bedømmes efter fremgangsmåden i artikel [108 TEUF]«, hvad alene angår det proceduremæssige aspekt. Jf. i samme retning dom af 23.4.2002, Nygård (C-234/99, EU:C:2002:244, præmis 55), af 2.5.2019, A-Fonds (C-598/17, EU:C:2019:352, præmis 47 og 48), og senest dom af 31.1.2023, Kommissionen mod Braesch m.fl. (C-284/21 P, EU:C:2023:58). Under alle omstændigheder vil jeg præcisere, som Kommissionen med rette har anført, at et krav for at blive tildelt støtten, hvorefter de begunstigede som i den foreliggende situation er virksomheder med en driftslicens udstedt i Sverige, utvivlsomt opfylder kriterierne i Iannelli & Volpi-dommens ovennævnte præmis 14. Som generaladvokat Saugmandsgaard Øe med rette anførte i sit forslag til afgørelse A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, punkt 81), er »en gennemførelsesforanstaltning nødvendig for gennemførelsen af en støttes formål eller forvaltning, når den udgør et grundlæggende eller uomgængeligt element i støtten, således at det medfører en ændring af støttens rækkevidde eller væsentligste karakteristika, hvis foranstaltningen ikke må bringes i anvendelse«.

45 – Jf. eksempelvis dom af 20.3.1990, Du Pont de Nemours Italiana (C-21/88, EU:C:1990:121, præmis 20); jf. også dom af 19.9.2002, Spanien mod Kommissionen (C-114/00, EU:C:2002:508, præmis 101-104).

46 – Jf. dom af 28.2.2018, ZPT (C-518/16, EU:C:2018:126, præmis 47).

47 – C-390/06, EU:C:2008:224, præmis 49-52.

48 – C-594/18 P, EU:C:2020:742, præmis 45.

er uløseligt forbundet med støtten som sådan og derfor henhører under de elementer, som Kommissionen skal undersøge inden for rammerne af proceduren ifølge artikel 108 TEUF og i givet fald godkende, således at en afgørelse vedtaget af Kommissionen, hvorved en sådan ordning godkendes, nødvendigvis er ulovlig, hvis sådanne nærmere bestemmelser fører til en tilsidesættelse af specifikke EU-retlige bestemmelser eller almindelige EU-retlige principper [49]. Heraf følger, at Kommissionen har pligt til at respektere sammenhængen mellem artikel 107 TEUF og bl.a. bestemmelserne om bevægelsesfrihederne.

79. Når dette er sagt, mener jeg ikke, at appellanten kan gives medhold i sine argumenter i det væsentlige på grundlag af overvejelser, som mutatis mutandis ligner dem, som er anført i punkt 23 og 25 i dette forslag til afgørelse, hvortil jeg henviser, og på grundlag af konstateringen i punkt 67 i dette forslag til afgørelse af, at Retten ikke begik de fejl, som appellanten har kritiseret den for, herunder den fejl, som jeg har efterprøvet ovenfor i punkt 65 og 66, da Retten konkluderede, at det dobbelte krav for at identificere de støttemodtagende luftfartsselskab ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå formålet med denne ordning.

80. I lyset af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at forkaste det andet appelanbringende.

C. Det tredje appelanbringende

81. Med det tredje appelanbringende har Ryanair anfægtet den appellerede doms præmis 67-69, hvor Retten fastslog, at artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF ikke kræver, at Kommissionen foretager en afvejning af støttens gunstige virkninger og dens negative indvirkning på samhandelsvilkårene og på opretholdelsen af en ufordrejet konkurrence. I denne henseende har appellanten fremsat to klagepunkter, som det er hensigtsmæssigt at behandle samlet.

82. Det første klagepunkt er rettet mod den appellerede doms præmis 67. I denne præmis bemærkede Retten indledningsvis, at »[d]et fremgår af [ordlyden af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF], at ophavsmændene fandt, at det var i hele Unionens interesse, at alle medlemsstater havde mulighed for at overvinde en større eller endog eksistentiel krise, som nødvendigvis måtte have alvorlige konsekvenser for alle eller en del af de øvrige medlemsstater og således Unionen som sådan«, og præciserede herefter, med analog henvisning til dommen i sagen Østrig mod Kommissionen [50], at »[d]enne ordlydsfortolkning af affattelsen af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF bekræftes ved en sammenligning heraf med artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, som vedrører »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«, for så vidt som sidstnævnte bestemmelses ordlyd indeholder en betingelse om, at det godtgøres, at samhandelsvilkårene ikke ændres på en måde, der strider mod den fælles interesse, hvilken betingelse ikke fremgår af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF«. Ryanair har gjort gældende, for det første at artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF alene nævner støttens virkninger på samhandelsvilkårene og ikke på en ufordrejet konkurrence, for det andet at Retten fejlagtigt overførte Domstolens ræsonnement i dommen i sagen Østrig mod Kommissionen til at gælde for artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, og for det tredje at forpligtelsen til at foretage en afvejning af støttens negative indvirkning og dens gunstige virkninger finder tværgående anvendelse på alle støtteforanstaltninger, som er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 3, TEUF.

[49] – Jf. senest dom af 31.1.2023, Kommissionen mod Braesch m.fl. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, præmis 96-100).

[50] – Præmis 20 og 39.

83. Med det andet klagepunkt har Ryanair bestridt Rettens konklusion i den appellerede doms præmis 68 om, at »[f]or så vidt som de betingelser, der er fastsat i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, er opfyldt, dvs. at den pågældende medlemsstat i det foreliggende tilfælde rent faktisk står over for en alvorlig forstyrrelse i sin økonomi, og de støtteforanstaltninger, der er blevet vedtaget til at afhjælpe denne forstyrrelse, for det første er nødvendige med henblik herpå og for det andet er passende og forholdsmæssige, antages de nævnte foranstaltninger at være vedtaget i Unionens interesse, hvorfor det ikke i medfør af denne bestemmelse kræves, at Kommissionen foretager en afvejning af støttens gunstige virkninger og dens negative indvirkning på samhandelsvilkårene og på opretholdelsen af en ufordrejet konkurrence, i modsætning til, hvad der foreskrives i artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF«. Ifølge Retten »[var] der ikke grundlag for en sådan afvejning inden for rammerne af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, idet resultatet heraf antages at være positivt«, eftersom »[d]et forhold, at det lykkes en medlemsstat at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i sin økonomi, er […] til gavn for Unionen generelt og for det indre marked i særdeleshed«. Ryanair har gjort gældende, at Retten godkendte en form for »godartet forsømmelighed« fra Kommissionens side, som har gjort det muligt for medlemsstaterne at prioritere deres nationale bekymringer til ugunst for Unionens interesse. Sådanne protektionistiske politikker er – i en krisesituation som den, der fulgte af covid-19-pandemien, og som ramte hele EU og svækkede virksomhederne i alle medlemsstater – efter appellantens opfattelse særligt skadelige, og deres indvirkning på samhandelsvilkårene og på en ufordrejet konkurrence kan være irreversibel. Dette taler snarere dels for, at Kommissionen skal foretage et øget tilsyn, dels mod, at Kommissionen undtages fra forpligtelsen til at foretage en afvejning af statslige interventioners virkninger i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF.

84. Jeg vil erindre om, at Domstolen i dom af 29. april 2004, Italien mod Kommissionen [51], præciserede, uden at sondre mellem de forskellige undtagelser i artikel 107, stk. 3, TEUF, at »[d]e økonomiske skøn som led i anvendelsen af [denne bestemmelse] skal udøves i en fællesskabssammenhæng [52], hvilket betyder, at Kommissionen har pligt til at undersøge en støttes indvirkning på konkurrencen og samhandelen inden for Fællesskabet« [53], hvorfor det påhviler »Kommissionen ved denne undersøgelse at foretage en afvejning af støttens gavnlige virkninger med dens negative virkninger på samhandelsvilkårene og på opretholdelsen af en ikke fordrejet konkurrence« [54]. Som Retten efter min opfattelse korrekt fastslog i dom af 19. september 2018, HH Ferries m.fl. mod Kommissionen [55], hvorpå Ryanair har baseret hovedparten af sine argumenter, er nødvendigheden af en sådan afvejning et udtryk for proportionalitetsprincippet og princippet om, at undtagelser fra forbuddet mod statsstøtte, som er indeholdt i artikel 107, stk. 1, TEUF, skal fortolkes restriktivt. Denne nødvendighed omfatter derfor tværgående alle de i artiklens stk. 3 fastsatte undtagelser.

85. Rettens modsatrettede begrundelse i den appellerede dom overbeviser mig ikke. Denne begrundelse bygger i det væsentlige, om ikke udelukkende, på en anvendelse af det samme fortolkningskriterium, som Domstolen valgte i dommen i sagen Østrig mod Kommissionen, og som er baseret på sammenligningen mellem ordlyden af litra b) og af litra c) i artikel 107, stk. 3,

[51] – C-372/97, EU:C:2004:234.

[52] – Domstolen havde allerede udtalt sig i denne retning i flere domme, bl.a. dom af 17.9.1980, Philip Morris Holland mod Kommissionen (730/79, EU:C:1980:209, præmis 24 og 26), af 14.9.1994, Spanien mod Kommissionen (C-278/92 – C-280/92, EU:C:1994:325, præmis 51), og af 14.1.1997, Spanien mod Kommissionen (C-169/95, EU:C:1997:10, præmis 18).

[53] – Jf. analogt for så vidt angår artikel 107, stk. 3, litra a), TEUF dom af 19.9.2002, Spanien mod Kommissionen (C-113/00, EU:C:2002:507, præmis 67), og Spanien mod Kommissionen (C-114/00, EU:C:2002:508, præmis 81).

[54] – Jf. dom af 29.4.2004, Italien mod Kommissionen (C-372/97, EU:C:2004:234, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).

[55] – T-68/15, EU:T:2018:563, præmis 211 (herefter »dommen i sagen HH Ferries m.fl. mod Kommissionen«). Retten forkastede i denne dom Kommissionens synspunkt, som Kommissionen også har fremført i den foreliggende sag, ifølge hvilket denne nødvendighed ikke omfatter undersøgelser i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF.

TEUF. Det er nemlig på grundlag af denne dom, at Retten i den appellerede doms præmis 67 understøttede sin ordlydsfortolkning af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Ved at basere sig på Domstolens manglende hensyntagen til forskellene i ordlyden af denne bestemmelse og af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, som Domstolen fremhævede i dommen i sagen Østrig mod Kommissionen, afveg Retten i korthed fra dommen i sagen HH Ferries m.fl. mod Kommissionen.

86. I præmis 20 i dommen i sagen Østrig mod Kommissionen fastslog Domstolen med udgangspunkt i ordlyden af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF blot, at denne bestemmelse ikke underlægger støttens forenelighed en betingelse om, at den forfølger et formål af fælles interesse, og at såfremt traktatens ophavsmænd havde villet indføre en sådan yderligere betingelse, ville de have gjort det udtrykkeligt såsom i tilfældet af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Et sådant ræsonnement kan efter min opfattelse ikke anvendes til at udelukke en af parametrene for vurdering af støttens proportionalitet fra anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Selv hvis det antages, sådan som Kommissionen har gjort gældende, at den negative betingelse i artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF om, at støtteforanstaltninger ikke må ændre samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, udgør en udtrykkelig henvisning til nødvendigheden af at foretage en afvejning mellem støttens gunstige virkninger og dens negative indvirkning i den forstand, som jeg har præciseret i punkt 84 i dette forslag til afgørelse, må det konstateres, sådan som appellanten har gjort, at denne betingelse ikke nævner, at der skal tages hensyn til støttens indvirkning på en ufordrejet konkurrence, og at denne vurdering – hvis Rettens logik tiltrædes – også ville være udelukket ved anvendelse af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, i modsætning til det, som fremgår af dommen i sagen Østrig mod Kommissionen[56]. Endvidere kan manglen af en lignende negativ betingelse i ordlyden af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF ikke føre til, at vurderingen og afvejningen af støttens virkninger udelukkes fra begyndelsen, uanset støttens konkrete sammenhæng, og at der i stedet, som Retten gjorde, indføres en formodning for sammenfald med den fælles interesse.

87. Jeg vil i øvrigt påpege, at ifølge Rettens logik er denne formodning klart uafkræftelig. Rettens konklusion i den appellerede doms præmis 67 og 68 er nemlig baseret på en automatisk mekanisme, hvorefter en støtte bestemt til at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi nødvendigvis er vedtaget i Unionens interesse, når betingelserne i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF er opfyldt. En sådan holdning synes uforenelig med den afklaring, som Domstolen på Kommissionens opfordring burde gøre i den foreliggende sag, dvs. at Kommissionen, selv om den som led i anvendelsen af undtagelsen i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF ikke har pligt til at foretage en afvejning af støttens virkninger, har frihed til at gøre det.

88. Jeg mener derfor, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 68 konkluderede, at det ikke i medfør af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF kræves, at Kommissionen foretager en afvejning af støttens gunstige virkninger og dens negative indvirkning på samhandelsvilkårene og på opretholdelsen af en ufordrejet konkurrence.

89. Når dette er sagt, vil jeg erindre om, at såfremt Rettens doms præmisser afslører en tilsidesættelse af EU-retten, men konklusionen er baseret på andre retlige grunde, må appellen forkastes[57]. Af de nedenfor anførte grunde er jeg af den opfattelse, at det tredje appelanbringende under alle omstændigheder skal forkastes, og jeg foreslår Domstolen i denne henseende at erstatte begrundelsen.

[56] – Jf. dommen i sagen Østrig mod Kommissionen, præmis 101, og dom af 12.7.2018, Østrig mod Kommissionen (T-356/15, EU:T:2018:439, præmis 370).

[57] – Jf. bl.a. dommen i sagen Østrig mod Kommissionen, præmis 47.

90. Det er alene Kommissionen, der underlagt Unionens retsinstansers efterprøvelse er kompetent til at træffe afgørelse om støtteforanstaltningernes forenelighed med det indre marked i medfør af artikel 107, stk. 3, TEUF [58]. Kommissionen råder i denne forbindelse over et vidt skøn, hvis udøvelse indebærer komplicerede økonomiske og sociale vurderinger [59]. Kommissionen kan som led i udøvelsen af sit skøn vedtage vejledende regler med henblik på at fastsætte de kriterier, som den påtænker at lægge til grund for sin vurdering af medlemsstaternes påtænkte støtteforanstaltningers forenelighed med det indre marked. Med vedtagelsen af sådanne vejledende regler har Kommissionen ifølge fast retspraksis pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af det nævnte skøn, og den kan principielt ikke fravige disse regler uden i givet fald at blive mødt med en sanktion for en tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger såsom ligebehandlingsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning [60]. Ganske vist kan Kommissionen ikke ved vedtagelsen af vejledende regler afstå fra at udøve den skønsbeføjelse, som den er tildelt i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF [61], men Domstolen præciserede med hensyn til Kommissionens meddelelse af 2013 om statsstøttereglernes anvendelse på støtteforanstaltninger til fordel for banksektoren i forbindelse med finanskrisen [62], at virkningen af en vedtagelse af de vejledende regler, der er indeholdt i denne meddelelse, er, at »Kommissionen har pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af sit skøn, idet Kommissionen, hvis en medlemsstat anmelder en påtænkt statsstøtte, som er i overensstemmelse med disse regler, i princippet skal godkende den påtænkte støtte« [63]. Det skal konstateres, at de midlertidige rammebestemmelser har en lignende selvpålagt begrænsning.

91. De midlertidige rammebestemmelser blev vedtaget som svar på en folkesundhedskrise uden fortilfælde, som ramte alle medlemsstaters økonomi og nødvendiggjorde en betydelig intervention fra medlemsstaternes side inden for de sektorer, som var mest ramt af restriktionerne som følge af pandemien, og rammebestemmelserne satte Kommissionen i stand til at vurdere og godkende flere påtænkte støtteforanstaltninger, som medlemsstaterne anmeldte, med ekstremt kort varsel under hensyntagen til, at effektiviteten af disse foranstaltninger også afhang af deres rettidige karakter. Den omtvistede afgørelse indgår derfor i en sådan krisesammenhæng.

92. Som Kommissionen har anført i retsmødet, hersker der ingen tvivl om, at det netop er i krisetider, at det er nødvendigt at overholde såvel EU's almindelige retsgrundsætninger som principperne til grund for politikken på statsstøtteområdet. Af denne grund mener jeg, som anført ovenfor, at Domstolen skal understrege, også med hensyn til krisesammenhænge som dem, hvor undtagelsen i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF [64] finder anvendelse, at Kommissionen har pligt til, fra sag til sag i forbindelse med den afgørelse, hvormed den vurderer, om en anmeldt foranstaltning er forenelig med det indre marked, at foretage en afvejning af de gunstige virkninger og den negative indvirkning af de støtteforanstaltninger, som medlemsstaterne træffer i den konkrete sammenhæng, for at sikre, at disse foranstaltninger er forenelige med den fælles interesse.

58 – Jf. dom af 15.12.2022, Veejaam og Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

59 – Jf. dom af 15.12.2022, Veejaam og Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

60 – Jf. dom af 15.12.2022, Veejaam og Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

61 – Jf. dom af 15.12.2022, Veejaam og Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

62 – Meddelelse fra Kommissionen om statsstøttereglernes anvendelse fra den 1.8.2013 på støtteforanstaltninger til fordel for banker i forbindelse med finanskrisen (EUT 2013, C 216, s. 1).

63 – Jf. dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl. (C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 43).

64 – Selv hvis der er grundlag for Kommissionens synspunkt om, at forstyrrelsen af den pågældende medlemsstats økonomi er af »eksistentiel« karakter for medlemsstaten og derfor begrunder anvendelsen af undtagelsen i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF.

93. Imidlertid hersker der heller ingen tvivl om, at den usædvanlige karakter af situationen, som blev forårsaget af restriktionerne som følge af covid-19-pandemien, disse restriktioners indvirkning på hele EU's økonomi – som er langt mere vidtgående end den territorialt begrænsede forstyrrelse af en medlemsstats økonomi som omhandlet i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF – og nødvendigheden af en rettidig intervention til støtte for de mest ramte sektorer alle er elementer, som skal tages i betragtning ved fastlæggelsen af det mål af fælles interesse, på grundlag af hvilket dels den omhandlede afvejning skal foretages, dels den nødvendige samordning af de nationale interventioner skal sikres.

94. Jeg mener, at Kommissionen i en sammenhæng af denne art skal have beføjelsen, inden for bestemte grænser, til at foretage en sådan afvejning på generel vis ved instrumenter, som undersøger krisens indvirkning på hele EU's økonomi og fastsætter regler og grænser, der finder anvendelse på alle statslige interventioner, som i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF vedtages som svar på krisen, ud fra den antagelse, at disse interventioner, såfremt de overholder disse regler og grænser samt er forholdsmæssige til at nå det forfulgte formål, er vedtaget i den fælles interesse, fordi de heraf følgende konkurrencefordrejninger i princippet betragtes som nødvendige.

95. De midlertidige rammebestemmelser, på grundlag af hvilke den omhandlede støtteordnings forenelighed med det indre marked blev vurderet, opfylder efter min mening de ovennævnte krav. I disse rammebestemmelser identificerer Kommissionen både de måder, hvorpå folkesundhedskrisen påvirker EU's økonomi, og nødvendigheden af, at medlemsstaterne og EU-institutionerne gør en koordineret økonomisk indsats for at afbøde disse negative konsekvenser, samt præciserer, at under de ekstraordinære omstændigheder, som covid-19-udbruddet har skabt, kan alle former for virksomheder blive ramt af en alvorlig mangel på likviditet, med den følge, at medlemsstaterne bør kunne træffe foranstaltninger til at »tilskynde kreditinstitutter og andre finansielle formidlere til fortsat at spille deres rolle ved at fortsat at støtte den økonomiske aktivitet i EU«, navnlig ved at yde støtte i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, som kanaliseres gennem banker som finansielle formidlere, og således direkte vil gavne disse virksomheder (punkt 4 og 5)[65]. Kommissionen fremhæver betydningen af EU's statsstøttekontrol for at sikre, at »EU's indre marked ikke splittes op, og at de lige konkurrencevilkår forbliver intakte«, og for at undgå »skadelige statsstøttekapløb, hvor finansielt stærkere medlemsstater overgår deres nabolande, til skade for samhørigheden i Unionen« (punkt 10). Afslutningsvis definerer Kommissionen formålet med de midlertidige rammebestemmelser på den måde, at det skal »fastlægge en ramme, der gør det muligt for medlemsstaterne at tackle de problemer, som virksomhederne i øjeblikket oplever, samtidig med at det indre markeds integritet bevares, og der sikres lige konkurrencevilkår« (punkt 16). Det er under hensyntagen til disse formål, at Kommissionen i de midlertidige rammebestemmelsers afsnit 3.2, der fokuserer på støtte i form af lånegarantier, fastsætter, at disse former for støtte »i en begrænset periode og for begrænsede lånebeløb [kan] være en passende, nødvendig og målrettet løsning under de nuværende omstændigheder« for at sikre adgang til likviditet for virksomheder, der oplever en pludselig knaphed.

96. Jeg er klar over, at også den foreslåede tilgang[66] i det væsentlige er baseret på en formodning. Til forskel fra formodningen i den appellerede doms præmis 68 giver denne tilgang imidlertid Kommissionen en øget fleksibilitet og gør Unionens retsinstanser i stand til at føre kontrol, om end i begrænset omfang, med Kommissionens udøvelse af sit skøn.

[65] – Et ekko af dette formål genfindes i 42. betragtning til den omtvistede afgørelse.

[66] – Jeg vil understrege, at Kommissionen gjorde denne tilgang gældende for Retten, som i den appellerede doms præmis 71 forkastede den.

97. Afslutningsvis er det hensigtsmæssigt at understrege, at for at undgå, at en sådan tilgang konkret kan svække Kommissionens kontrol med medlemsstaternes interventioner til støtte for indenlandske virksomheder i krisetider – navnlig når disse krisetider omfatter en eller flere sektorer i flere medlemsstaters økonomi, er langvarige eller afløser hinanden – og som permanent påvirker de lige konkurrencevilkår for virksomheder fra EU til gavn for virksomheder, der er hjemmehørende i medlemsstater med større skattemæssig kapacitet – skal den afvejning, som er inkluderet i instrumenter såsom de midlertidige rammebestemmelser, navnlig når disse er bestemt til at blive anvendt i lange perioder, også tage hensyn til den indvirkning på samhandelsvilkårene og på en ufordrejet konkurrence, som følger af interventioner godkendt i kraft af tidligere instrumenter.

98. På baggrund af ovenstående betragtninger mener jeg, at det tredje appelanbringende, efter erstatning af begrundelsen i den appellerede doms præmis 67-70, skal forkastes.

III. Forslag til afgørelse

99. I lyset af alle ovenstående overvejelser foreslår jeg, at Domstolen forkaster det første, det andet og det tredje appelanbringende fremført af Ryanair.