GIOVANNI PITRUZZELLA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. március 16.[1]

C-209/21. P. sz. ügy

Ryanair DAC
kontra

Európai Bizottság

„Fellebbezés – Állami támogatások – Svédország – Covid19 – A légitársaságok támogatására irányuló hitelgaranciák – Kifogást nem emelő európai bizottsági határozat”

1. A jelen ügy tárgyát képező fellebbezés a Bíróság előtt folyamatban lévő olyan jelentős jogvita keretébe illeszkedik, amelyben a Ryanair megtámadja azokat az ítéleteket, amelyekkel a Törvényszék elutasította azokat a kereseteit, amelyeket az Európai Bizottságnak – a különböző tagállamok által a Covid19-világjárvány nyomán a területükön működő légitársaságok javára egyedi támogatások vagy támogatási programok formájában elfogadott és az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdésének b) pontján vagy az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontján alapuló támogatási intézkedéseket engedélyező – határozatai ellen nyújtott be.[2] A jelen ügyben a Ryanair DAC (a továbbiakban: Ryanair vagy fellebbező) azt kéri a Bíróságtól, hogy helyezze hatályon kívül a 2021. február 17-i Ryanair kontra Bizottság ítéletet[3] (a továbbiakban: megtámadott ítélet).

I. Tényállás, a Törvényszék előtti eljárás, a megtámadott ítélet, a Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

2. A Törvényszékhez benyújtott kereset alapját képező tényállást a megtámadott ítélet 1–3. pontja írja le, és az az alábbiak szerint foglalható össze.

3. 2020. április 3-án a Svéd Királyság bejelentette a Bizottságnak az egyes légitársaságok javára szóló hitelgarancia-rendszer formájában nyújtott támogatásra vonatkozó intézkedést (a továbbiakban: szóban forgó támogatási program), amelynek célja annak biztosítása, hogy az e tagállam által kiadott engedéllyel rendelkező légitársaságok, amelyek e tagállam összeköttetése szempontjából jelentősek, elegendő likviditással rendelkezzenek ahhoz, hogy elkerüljék, hogy a Covid19-világjárvány által okozott zavarok veszélyeztessék fenntarthatóságukat, és hogy megőrizzék a gazdasági tevékenység folytonosságát a jelenlegi válság során, valamint azt

[1] Eredeti nyelv: olasz.

[2] A jelen indítvány tárgyát képező fellebbezés kontextusának leírását illetően utalok a Ryanair DAC kontra Bizottság ügyre (C-320/21) vonatkozó indítványom 1. pontjára.

[3] T-238/20, EU:T:2021:91.

követően. A szóban forgó támogatási program minden olyan légitársaság javára szólt, amely 2020. január 1-jén a Közösségben a légi járatok működtetésére vonatkozó közös szabályokról szóló, 2008. szeptember 24-i 1008/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet[4] 3. cikke alapján a légi közlekedés területén folytatott kereskedelmi tevékenység folytatására szóló svéd engedéllyel rendelkezett, azon légi fuvarozók kivételével, amelyek fő tevékenysége nem menetrend szerinti légi személyszállítási szolgáltatások nyújtása. Az e program keretében garantált hitelek legnagyobb összege 5 milliárd svéd korona (SEK) volt, valamint a garancia a beruházási hitelekre és a forgótőke-hitelekre vonatkozott, legkésőbb 2020. december 31-ig nyújtották, és legfeljebb hat év időtartamra. 2020. április 11-én a Bizottság elfogadta az SA.56812 (2020/N) – Svédország – Covid19: Hitelgarancia-rendszer a légitársaságok számára – állami támogatásról szóló, 2020. április 11-i C(2020) 2366 final határozatot (a továbbiakban: vitatott határozat), amellyel – miután megállapította, hogy a szóban forgó intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak minősül – az intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségét a 2020. április 3-án módosított,[5] 2020. március 19-i „Állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret a gazdaságnak a jelenlegi Covid19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából” című saját közleménye[6] (a továbbiakban: ideiglenes keret) fényében értékelte. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az említett program megfelel az ideiglenes keret „Hitelgaranciák formájában nyújtott támogatás” című 3.2. pontjában foglalt valamennyi releváns feltételnek és az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja értelmében összeegyeztethető. Ennélfogva nem emelt kifogást ezzel szemben.

4. A Ryanair a Törvényszék Hivatalához 2020. május 1-jén benyújtott keresetlevelével keresetet indított a vitatott határozat megsemmisítése iránt. A Francia Köztársaság és a Svéd Királyság számára engedélyezték, hogy a Bizottság kérelmeinek támogatása érdekében beavatkozzanak. A Ryanair a keresetének alátámasztására négy jogalapot hozott fel. Az első jogalap lényegében az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma és a szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének megsértésén, a második jogalap a támogatás kedvező hatásainak a kereskedelmi feltételekre és a torzulásmentes verseny fenntartására gyakorolt kedvezőtlen hatásaihoz viszonyított mérlegelésére vonatkozó kötelezettség megsértésén, a harmadik jogalap lényegében az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdéséből eredő eljárási jogok megsértésén, a negyedik jogalap pedig az indokolási kötelezettség megsértésén alapult. A Törvényszék a megtámadott ítélettel a Ryanair által felhozott valamennyi jogalapot és a keresetet is egészében elutasította, a Ryanairt kötelezte a saját költségeinek és a Bizottság részéről felmerült költségeknek a viselésére, valamint megállapította, hogy a Francia Köztársaság és a Svéd Királyság maga viseli saját költségeit.

5. A Ryanair a Bíróság Hivatalához 2021. április 1-jén benyújtott keresetlevéllel előterjesztette a jelen indítvány tárgyát képező fellebbezést. 2022. október 19-én a Bíróság a – Franciaország által e tagállamban kiadott működési engedéllyel rendelkező légitársaságoknak a 2020. március és december közötti időszakra vonatkozóan a repülőjegyek után havonta fizetendő polgári repülési adó és szolidaritási adó megfizetésére vonatkozó moratórium formájában megnyilvánuló támogatási intézkedéssel kapcsolatos – C-210/21. P. sz. Ryanair kontra Bizottság üggyel közös tárgyalást tartott, amelynek során a Ryanair, a Bizottság, a Svéd Királyság és a Francia Köztársaság előterjesztette szóbeli érveit.

[4] HL 2008. L 293., 3. o.

[5] HL 2020. C 112. I., 1. o.

[6] HL 2020. C 91. I., 1. o.

6. A Ryanair elsődlegesen azt kéri a Bíróságtól, hogy helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, semmisítse meg a vitatott határozatot és a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére, másodlagosan pedig helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, újbóli elbírálás céljából utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé, az elsőfokú eljárás és a fellebbezési eljárás költségeiről pedig jelenleg ne határozzon. A Bizottság azt kéri a Bíróságtól, hogy utasítsa el a fellebbezést, és a fellebbezőt kötelezze a költségek viselésére. A Svéd Királyság és a Francia Köztársaság azt kéri a Bíróságtól, hogy utasítsa el a fellebbezést.

II. A fellebbezésről

7. A Ryanair a fellebbezésének alátámasztása céljából öt jogalapot hoz fel, amelyek közül az első a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének megsértésére, a második a fellebbezőnek a szolgáltatásnyújtás szabadságának megsértésével kapcsolatos érvét illetően téves jogalkalmazásra és a tények elferdítésére, a harmadik arra vonatkozik, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor tagadta, hogy a Bizottság köteles lenne mérlegelni a támogatás pozitív és negatív hatásait, a negyedik a vitatott határozat indokolása hiányának értékelését illetően téves jogalkalmazásra és a tények elferdítésére, az ötödik pedig arra vonatkozik, hogy a Törvényszék nem állapította meg, hogy a Bizottság köteles lenne a szóban forgó programot illetően hivatalos vizsgálati eljárást indítani.

8. A Bíróság kérésének megfelelően a jelen indítványban kizárólag az első három fellebbezési jogalapot tárgyalom.

A. Az első fellebbezési jogalapról

9. A Ryanair a megtámadott ítélet 25–57. pontja ellen irányuló első fellebbezési jogalapjával arra hivatkozik, hogy a Törvényszék megsértette az uniós jogot az állampolgárságon alapuló indokolatlan hátrányos megkülönböztetés szóban forgó támogatási programra tekintettel történő megvalósulásának megállapítását illetően. Ez a jogalap öt kifogásból áll.

10. A Törvényszék az e kifogások tárgyát képező megtámadott ítélet indokolásában mindenekelőtt megállapította, hogy „a [szóban forgó támogatási program keretében való] támogathatóság egyik feltétele, nevezetesen a svéd engedéllyel való rendelkezés, azzal a következménnyel jár, hogy eltérő bánásmódban részesítik a Svédországban központi ügyvezetési hellyel rendelkező légitársaságokat, amennyiben az állam által garantált kölcsönben részesülhetnek, és azon légitársaságokat, amelyek más tagállamban rendelkeznek ilyen ügyvezetési hellyel, és Svédországon belüli, Svédországból kiinduló és Svédországba irányuló tevékenységet végeznek a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a letelepedés szabadsága alapján, és amelyek nem tarthatnak erre igényt” (a megtámadott ítélet 30. pontja). Ezt követően megállapította, hogy feltételezve, hogy ez az eltérő bánásmód az EUMSZ 18. cikk első bekezdése értelmében vett hátrányos megkülönböztetésnek tekinthető, hangsúlyozni kell, hogy e rendelkezés szerint a Szerződések alkalmazási körében és „az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül”, tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés, ezért meg kell vizsgálni, hogy ez az eltérő bánásmód megengedett-e a vitatott határozat jogalapját képező EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja alapján. A Törvényszék álláspontja szerint e vizsgálat magában foglalta egyrészt azt, hogy a szóban forgó támogatási program célja megfelel-e az utóbbi rendelkezésben foglalt követelményeknek, másrészt pedig, hogy a támogatás nyújtásának részletszabályai nem haladják-e meg az e cél eléréséhez szükséges mértéket (a megtámadott ítélet 31. pontja). Először tehát meghatározta a szóban forgó támogatási program célját (a megtámadott

ítélet 32. és 33. pontja), ezt követően pedig megvizsgálta, hogy a támogatás nyújtásának részletszabályai nem haladják-e meg a szóban forgó támogatási program céljának eléréséhez szükséges mértéket, és megfelelnek-e az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjában foglalt feltételeknek (a megtámadott ítélet 34–56. pontja), majd tagadó választ adott az első kérdésre és igenlő választ adott a második kérdésre (a megtámadott ítélet 57. pontja).

1. Az első kifogásról

11. A Ryanair az első kereseti jogalapjának első kifogásával arra hivatkozik, hogy a Törvényszék megsértette az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, mivel – egyrészről annak megállapításával, hogy eltérő bánásmódban részesülnek a Svédországban központi ügyvezetési hellyel rendelkező légitársaságok azokhoz a légitársaságokhoz képest, amelyek egy másik tagállamban rendelkeznek központi ügyvezetési hellyel, másrészről pedig annak elismerésével, hogy az ilyen eltérő bánásmód hátrányos megkülönböztetést valósíthat meg – arra a következtetésre jutott, hogy ez utóbbit kizárólag az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja tükrében kell megvizsgálni. A fellebbező álláspontja szerint e következtetés négy különböző téves jogalkalmazáson alapul.

12. A Ryanair elsősorban arra hivatkozik, hogy a szóban forgó támogatási program keretében való támogathatóságnak a Svédországban kiadott működési engedéllyel rendelkező légitársaságokra történő korlátozása a 2014. március 18-i International Jet Management[7] ítéletnek megfelelően – amelyet a Törvényszék szándékosan figyelmen kívül hagyott – állampolgárságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósít meg. A Ryanair másodsorban arra hivatkozik, hogy – a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 31. pontjában tett megállapításával ellentétben – az EUMSZ 107. cikk nem minősül az EUMSZ 18. cikk első bekezdése értelmében vett „különös rendelkezésnek”, mivel nem határoz meg hátrányos megkülönböztetést tiltó konkrét szabályokat. A Ryanair harmadsorban arra hivatkozik, hogy a vitatott intézkedés által bevezetetthez hasonló, állampolgárságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetés kizárólag a Szerződésben kifejezetten előírt eltérési okok alapján igazolható, ezért olyan intézkedésről van szó, amely érinti a szolgáltatásnyújtás szabadságát, az EUMSZ 62. cikkben hivatkozott EUMSZ 52. cikkben tételesen felsorolt közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi okokat. Nem tartoznak ezen eltérések közé a Bizottság által a vitatott határozatban Svédország összeköttetésének a fenntartásával kapcsolatban előadott okok. A Ryanair negyedsorban arra hivatkozik, hogy még ha a szolgáltatásnyújtás szabadsága nem is lenne alkalmazható a jelen ügyben, a Törvényszék akkor is elmulasztotta annak – a Bíróság által ítélkezési gyakorlatában, konkrétan az International Jet Management ítéletben előírt – értékelését, hogy „objektív és az érintett személyek állampolgárságától független megfontolások” alapján igazolható-e a szóban forgó támogatási programmal bevezetett eltérő bánásmód.

13. Emlékeztetek arra, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alapelve tiltja egyrészt azt, hogy hasonló helyzeteket eltérő módon kezeljenek, másrészt pedig azt, hogy az eltérő helyzeteket ugyanúgy kezeljék, hacsak ez a bánásmód objektíve nem igazolt.[8]

14. Az EUMSZ 18. cikk első bekezdése úgy szól, hogy „[a] Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés.” Az egységes ítélkezési gyakorlat szerint e rendelkezés csak az uniós jog által szabályozott azon esetekben alkalmazható önállóan, amelyekre a Szerződések nem

[7] C-628/11, EU:C:2014:171, 68. pont; a továbbiakban: International Jet Management ítélet.

[8] Lásd: 2022. október 27-i ADPA és Gesamtverband Autoteile-Handel ítélet (C-390/21, EU:C:2022:837, 41. pont).

tartalmaznak hátrányos megkülönböztetést tiltó különös szabályokat.[9] A Bíróság álláspontja szerint ilyen szabályoknak minősülnek jelesül az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének a) pontja révén biztosított mozgásszabadsággal és a tagállamok területén történő tartózkodás EUMSZ 21. cikk révén biztosított szabadságával kapcsolatos rendelkezések,[10] az áruk szabad mozgására vonatkozó rendelkezések (EUMSZ 30., EUMSZ 34. és EUMSZ 110. cikk),[11] a munkavállalók szabad mozgásával (EUMSZ 45. cikk),[12] a letelepedés szabadságával (EUMSZ 49. cikk),[13] a szolgáltatásnyújtás szabadságával (EUMSZ 56–62. cikk)[14] és a tőke szabad mozgásával (EUMSZ 63. és EUMSZ 65. cikk)[15] kapcsolatos rendelkezések. Az EUMSZ 18. cikk első bekezdésének alkalmazása tehát attól a feltételtől függ, hogy a hivatkozott hátrányos megkülönböztetés forrását képező helyzetre ne legyen alkalmazható a Szerződések által előírt olyan különös szabályok egyike sem, amelyek az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés megtiltására irányulnak.[16]

15. Ahogyan azt a Ryanair kontra Bizottság ügyre (C-320/21 P) vonatkozó indítványomban[17] már módomban állt kifejteni, habár a támogatás EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében előírt tilalma annak biztosítását szolgálja, hogy a belső piaci versenyt ne torzítsák a tagállami beavatkozások, amelyek jellemzően a nemzeti vállalkozások előnyben részesítését célozzák, beismerem, hogy némileg nehezemre esik e rendelkezést olyan jellegű szabályként elismerni, amely az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának végrehajtását az EUM-Szerződés négy szabadságra vonatkozó rendelkezéseivel egyezően szolgálja. Ahogyan ugyanis azt már az említett indítvány keretében rögzítettem, habár a hátrányos megkülönböztetés tilalmának az EUMSZ 18. cikk első bekezdésében rögzített elve és az állami támogatások szabályozása céljaiban jellemzően hasonló, vagyis a verseny és az uniós szabadságok védelmére irányul, e szabályozás a hátrányos megkülönböztetés ellenőrzésének egy eszköze, amely azonban nem tartalmaz a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó szabályt. Ennek ellenére – amint arra a Bizottság hivatkozik – az EUMSZ 107. cikk (2) és (3) bekezdése – annyiban, amennyiben úgy rendelkeznek, hogy egyes támogatások bizonyos feltételek teljesülése esetén összeegyeztethetők a belső piaccal – lehetővé teszik az említett eltérő bánásmódot, feltéve hogy az szükséges és arányos a szóban forgó rendelkezések céljaival, így a Szerződések EUMSZ 18. cikk első bekezdésének értelmében vett „különös rendelkezésekként” relevanciával rendelkeznek a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alkalmazása szempontjából.

16. Álláspontom szerint tehát el kell utasítani a vizsgálat tárgyát képező kifogás keretében a Ryanair által felhozott második érvet.

9 Lásd: 2022. október 6-i Contship Italia ítélet (C-433/21 és C-434/21, EU:C:2022:760, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

10 Lásd: 2021. július 15-i The Department for Communities in Northern Ireland ítélet (C-709/20, EU:C:2021:602, 65. pont).

11 Lásd: 2019. június 18-i Ausztria kontra Németország ítélet (C-591/17, EU:C:2019:504, 40. pont).

12 Lásd: 2020. október 6-i Jobcenter Krefeld ítélet (C-181/19, EU:C:2020:794, 78. pont).

13 Lásd: 2020. március 3-i Tesco-Global Áruházak ítélet (C-323/18, EU:C:2020:140, 55. pont).

14 Lásd: 2019. június 18-i Ausztria kontra Németország ítélet (C-591/17, EU:C:2019:504, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

15 Lásd: 2021. március 18-i Autoridade Tributária e Aduaneira (Az ingatlanból származó tőkenyereséget terhelő adó) ítélet (C-388/19, EU:C:2021:212, 21. pont).

16 Lásd: 2020. június 11-i TÜV Rheinland LGA Products és Allianz IARD ítélet (C-581/18, EU:C:2020:453, 31. és 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

17 Ugyanebben az értelemben lásd: a Ryanair kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-320/21 P, 63–66. pont).

17. A Ryanair az első és a negyedik érv révén – az International Jet Management ítéletre hivatkozással – előadja, hogy a szóban forgó támogatási program által a kedvezményezettek kiválasztása céljából alkalmazott kritérium hátrányosan megkülönböztető jellegű, és azt az említett ítélet értelmében vett „állampolgárságtól független, objektív megfontolások” nem igazolják.

18. E tekintetben mindenekelőtt emlékeztetek arra, hogy a Bíróság ismétlődően megállapította, hogy az EUMSZ 108. cikk szerinti eljárás keretében a Bizottság által elfogadott határozatok soha nem vezethetnek a Szerződés különös rendelkezéseivel ellentétes eredményre, így az olyan állami támogatás, amely bizonyos feltételeinél fogva ellentétes a Szerződés többi rendelkezésével vagy sérti az uniós jog egyenlő bánásmód elvéhez hasonló általános elveit, nem nyilvánítható a Bizottság által a belső piaccal összeegyeztethetőnek.[18] A Bíróság szerint e korlát a Szerződés általános rendszeréből következik, amelynek keretében a támogatással kapcsolatos szabályok nem képeznek „zárt rendszert”.

19. Ezen ítélkezési gyakorlat értelmében – a Bizottságnak a Bíróság elé terjesztett észrevételeiben szereplő állításaival ellentétben – a Szerződés egyenlő bánásmódra és szabad mozgásra vonatkozó rendelkezései tiszteletben tartásának kötelezettsége azokra a szabályokra is vonatkozik, amelyekkel valamely tagállam megállapítja a támogatási program kedvezményezettjeinek körét. Álláspontom szerint ez nem következik a fent említett ítélkezési gyakorlatban a támogatás „részletszabályaira” történő általános hivatkozásból és az 1977. március 22-i Iannelli & Volpi[19] ítéletből, amelyre a Bizottság második fellebbezési jogalapjával kapcsolatos észrevételeit alapozza, és amelynek elemzésére utalok.

20. Ez nem változtat azon, hogy a jelen indítvány 18. pontjában említett ítélkezési gyakorlatot egyébként is össze kell egyeztetni azzal, hogy az EUM-Szerződés rendszerében valamely támogatásnak a belső piaccal való összeegyeztethetőségét az EUMSZ 107. cikk (2) és (3) bekezdésében foglalt rendelkezések tükrében kell megvalósítani; e rendelkezések a fentiek szerint akkor és ott tesznek lehetővé egyenlőtlen bánásmódot, ha és amennyiben az szükséges és arányos a Szerződés által előirányzott célok elérése szempontjából, és a jelen indítvány 15. pontjában meghatározott értelemben az EUMSZ 18. cikkének első bekezdése szerinti „különös rendelkezésnek” minősül.

21. A fellebbező által az International Jet Management ítéletre alapozott érveket ezen elvek alapján kell megvizsgálni. Emlékeztetek arra, hogy a Bíróság az említett ítéletben úgy ítélte meg, hogy az EUMSZ 18. cikkel ellentétes valamely tagállam olyan szabályozása, amely megköveteli az egy másik tagállam által kiadott működési engedéllyel rendelkező légi fuvarozótól, hogy szerezze be az előbbi tagállam légterébe való berepülésre vonatkozó engedélyt ahhoz, hogy harmadik országokból érkező járatokat működtessen, holott az ezen előbbi tagállam által kiadott működési engedéllyel rendelkező légi fuvarozók esetében nem követel meg ilyen engedélyt. A Bíróság az említett ítéletben – annak megállapítását követően, hogy a letelepedés szabadsága tekintetében az állampolgárokkal és az állampolgársággal nem rendelkező személyekkel szembeni egyenlő bánásmódra vonatkozó szabályok nemcsak a nyilvánvalóan az állampolgárság vagy a társaság székhelye alapján történő hátrányos megkülönböztetést tiltják, hanem a hátrányos megkülönböztetés minden olyan rejtett formáját is, amely más megkülönböztetési feltételeket alkalmazva ténylegesen ugyanarra az eredményre vezet – egyértelművé tette, hogy a szóban

[18] Lásd: 2023. január 31-i Bizottság kontra Braesch és társai ítélet (C-284/21 P, EU:C:2023:58, 96. pont); 2020. szeptember 22-i Ausztria kontra Bizottság ítélet (C-594/18 P, EU:C:2020:742, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; a továbbiakban: Ausztria kontra Bizottság ítélet).

[19] 74/76, EU:C:1977:51 (a továbbiakban: Iannelli & Volpi ítélet).

forgó, működési engedélyt kiadó államon alapuló nemzeti szabályozás olyan megkülönböztetési kritériumot vezet be, amely valójában az állampolgárságon alapuló kritériuméval azonos eredményre vezet, mivel az 1008/2008 rendelet 4. cikke a) pontjának megfelelően a működési engedélyt azon tagállam illetékes hatósága adja ki, amelyben a légi fuvarozó az ugyanezen rendelet 2. cikkének 26. pontja szerinti központi ügyvezetés hellyel rendelkezik.[20] A Bíróság ezen ítélet – Ryanair érvelésének alapját képező – 68. pontjában megállapította, hogy „[a]z ilyen eltérő bánásmód csak akkor igazolható, ha objektív, az érintett személyek állampolgárságától független és a nemzeti szabályozás által jogosan megvalósítani kívánt célkitűzéssel arányos megfontolásokon nyugszik."

22. Mindenekelőtt rámutatok arra, hogy mivel a szóban forgó támogatási programban való részesülés egyik feltétele a Svédországban kiadott működési engedéllyel való rendelkezés, a Ryanair nem téved, amikor az International Jet Management ítéletre hivatkozással úgy véli, hogy e program kedvezményezettjeinek körét többek között „olyan megkülönböztetési [kritérium határozza meg], amely valójában az állampolgárságon alapuló kritériuméval azonos eredményre vezet."[21] Álláspontom szerint azonban a jelen ügy és az említett ítéletet eredményező ügy hasonlósága, tehát az abban meghatározott elveknek a jelen ügyre történő alkalmazhatósága ebben az egy megállapításban merül ki.

23. Az állami támogatások szabályozása ugyanis olyan, nem csak eljárási jellegű sajátosságokkal rendelkezik, amelyeket az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének alkalmazása szempontjából is figyelembe kell venni. Konkrétan a támogathatóság nemzeti területtel való kapcsolathoz kötésének igénye a szóban forgó intézkedés jellegétől és az általa követett céltól függően egyszerre szükségesnek és arányosnak is minősülhet, így a szóban forgó támogatás kedvezményezettjei körének meghatározására használthoz hasonló, lényegében a vállalkozás székhelyén[22] alapuló megkülönböztetési kritérium is lehet adott esetben indokolt és nem hátrányosan megkülönböztető jellegű.[23]

24. A Törvényszék tehát a megtámadott ítélet 31. pontjában helyesen állapította meg, hogy kizárólag abban az esetben és annyiban valósulhat meg hátrányos megkülönböztetés, ha és amennyiben a Svédországban kiadott engedély kritériuma az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja értelmében nem felel meg a szóban forgó támogatási program által követett célnak, és azzal nem arányos.[24]

25. Még ha az International Jet Management ítéletet a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének az állami támogatások területén történő alkalmazása szempontjából relevánsnak is kell tekinteni, úgy vélem, hogy általában Svédország összeköttetése, konkrétan pedig a Svédországon belüli összeköttetés – ezen belül a Covid19-világjárvány által előidézett egészségügyi szükséghelyzethez is kapcsolódóan az alapvető légiközlekedési szolgáltatások folytatása – fenntartásának az alábbiak szerint a svéd jogalkotó által a szóban forgó támogatási program létrehozása során követett alapvető célnak minősülő igényével kapcsolatos megfontolások az

[20] Lásd az International Jet Management ítélet 64–66. pontját.

[21] Lásd az International Jet Management ítélet 65. pontját.

[22] Lásd az International Jet Management ítélet 66. pontját.

[23] Lényegében ez tűnik ki közelebbről a következő ítéletből: 2002. szeptember 26-i Spanyolország kontra Bizottság ítélet (C-351/98, EU:C:2002:530, 57. pont).

[24] A Törvényszék által a megtámadott ítélet 31. pontjában előadott érvelés valójában részben eltér a javasolttól. A Törvényszék lényegében úgy ítélte meg, hogy még annak feltételezése esetén is, hogy a szóban forgó támogatási programmal bevezetett eltérő bánásmód állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést valósít meg, meg kell vizsgálni, hogy ez a hátrányos megkülönböztetés megengedett-e az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja alapján.

említett ítélet szerinti tisztán gazdasági jellegű,[25] „az érintett személyek állampolgárságától független [megfontolások]”.[26] Az arányosság megítélése ebben az összefüggésben is továbbra is az EUMSZ 18. cikk első bekezdése által tiltott hátrányos megkülönböztetés fennállása értékelésének sarokkövét képezi. A Bíróság ugyanis az International Jet Management ítélet 68. pontjában egyértelművé teszi, hogy – az International Jet Management ítéletben fennálló helyzettel ellentétben a jelen ügyben a Svédországban kiadott engedéllyel rendelkező összes légitársaságot, nem csak a meghatározott kiegészítő követelményeket teljesítő légitársaságokat előnyben részesítő – állampolgárságon alapuló egyenlőtlen bánásmód igazolása céljából az érintett tagállam által felhozott megfontolásoknak „a nemzeti szabályozás által jogosan megvalósítani kívánt célkitűzéssel arányos[aknak]” kell lenniük.

26. A fentiekből az következik, hogy a Ryanair által az első fellebbezési jogalapjának első kifogása keretében felhozott első és negyedik érv is megalapozatlan. Mivel a harmadik érv lényegében átfedésben van a negyedik fellebbezési jogalap keretében felhozott érvekkel, utalok ez utóbbi jogalap vizsgálatára.

27. Álláspontom szerint a fenti megfontolások összessége alapján az első fellebbezési jogalap első kifogását – az eddig megvizsgált részében – el kell utasítani mint megalapozatlant.

2. A második kifogásról

28. A Ryanair az első kereseti kérelmének második kifogásával arra hivatkozik, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 32. pontjában – amelyben megállapította, hogy a szóban forgó támogatási program arra irányul, hogy „megszüntesse a svéd gazdaságban a Covid19-világjárvány által okozott komoly zavart […], biztosítva egyidejűleg Svédország összeköttetését” – tévesen alkalmazta a jogot és elferdítette a tényeket. A fellebbező álláspontja szerint ugyanis a vitatott határozatból egyértelműen kitűnik, hogy a szóban forgó program valódi célja az, hogy kellő likviditást biztosítson a Svédországban kiadott működési engedéllyel rendelkező, állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést megvalósító kritérium alapján kiválasztott légitársaságok részére.

29. Álláspontom szerint e kifogást el kell utasítani. Ugyanis úgy vélem, hogy a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy a szóban forgó támogatási program elsődleges célja, hogy biztosítsa Svédország belső és külső összeköttetését, és a fellebbező által terhére rótt téves jogalkalmazás nélkül, a megtámadott ítélet 33. pontjában arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó cél megfelel a tagállamok súlyos gazdasági zavara általuk történő orvosolhatósága EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja által követett céljának. Svédország légi összeköttetése biztosításának célját kifejezetten tartalmazza mind a vitatott határozat (8) preambulumbekezdése – amely a szóban forgó támogatási program leírását tartalmazza –, mind pedig annak (43) preambulumbekezdése is, amelyben a Bizottság értékeli e cél relevanciáját és elérésének az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése b) pontjának alkalmazásában vett részletszabályait. A Törvényszék által a megtámadott ítélet 32. pontjában említett e preambulumbekezdésekből egyértelműen kitűnik, hogy a program kedvezményezettjeinek a Svédországban kiadott működési engedéllyel való rendelkezés kritériuma alapján történő kiválasztása a fent említett célt szolgálja, és e cél elérésének eszközét képezi, akárcsak a

[25] Lásd az International Jet Management ítélet 68. pontját.

[26] Lásd ebben az értelemben az International Jet Management ítélet 70. pontját.

Svédországból induló és Svédországba érkező vagy a Svédországon belüli járatok üzemeltetésének és a charterjáratok kizárásának kritériuma, és az a fellebbező állításával ellentétben nem minősül önmagában vett célnak.

30. Ezt a következtetést nem vonja kétségbe a svéd hatóságok által a SAS AB (a továbbiakban: SAS), a Svédország összeköttetéséhez leginkább hozzájáruló légitársaságok egyike részére fenntartott bánásmód,[27] vagy az, hogy a szóban forgó támogatási programban való részvételre jogosult légitársaságoknak a Svédország által 2020. január 1. előtt kiadott működési engedéllyel kell rendelkezniük, mivel e dátum – bár megelőzi azt a napot, amelyen az Egészségügyi Világszervezet (WHO) hivatalosan világjárvánnyá minősítette a Covid19-járványt (2020. március 11.) – az azt kevéssel megelőző olyan időszakba esik, amelyben az egészségügyi szükséghelyzet már alakot kezdett ölteni,[28] így a Ryanair látszólagos állításával ellentétben nem tekinthető teljes mértékben függetlennek attól az eseménytől, amelynek következményeit a szóban forgó támogatási program orvosolni kívánta.

3. A harmadik kifogásról

31. A fellebbező előadja, hogy a Törvényszék – annak a megtámadott ítélet 38–44. pontjában történő megállapítása során, hogy a Bizottság a vitatott határozatban bizonyította, hogy a szóban forgó támogatási programhoz való hozzáférést a svéd hatóságok által kiadott működési engedéllyel rendelkező légitársaságokra kell korlátozni – többször is tévesen alkalmazta a jogot és nyilvánvalóan elferdítette a tényeket.

32. A Törvényszék mindenekelőtt – „ami a szóban forgó támogatási program megfelelő jellegét illeti” – a megtámadott ítélet 40. és 41. pontjában tévesen ítélte meg úgy, hogy figyelemmel arra, hogy e program olyan állami garanciák formájában jelenik meg, amelyek lehetővé tehetik, hogy legfeljebb hat év időtartamra kölcsönt nyújtsanak, „a svéd engedéllyel való rendelkezés követelménye, lehetővé teszi e légitársaságok – legalábbis adminisztratív és pénzügyi – jelenlétének bizonyos állandóságát”, mivel egyrészt a svéd hatóságok ellenőrizni tudják, hogy a támogatást a kedvezményezettek hogyan használják fel, ezáltal a lehető legkevésbé hagyva az állami garancia érvényesítését (40. pont), másrészt pedig elismeri, hogy különösen az 1008/2008 rendelet 5. cikkéből és 8. cikkének (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeknek megfelelően a kedvezményezettek vonatkozásában pénzügyi ellenőrzés gyakorolható (41. pont). A Törvényszék a megtámadott ítélet 40. és 41. pontjában azt is tévesen állapította meg, hogy az említett ellenőrzés nem gyakorolható „a svéd területen […] pusztán szolgáltatóként működő légitársaságok” vonatkozásában, tekintve hogy egyrészt „a szolgáltatásnyújtás – jellegénél fogva – nagyon rövid határidőn belül, de akár azonnali hatállyal megszüntethető” (40. pont), másrészt pedig a svéd hatóságok az 1008/2008 rendelet alapján nem rendelkeznek hatáskörrel „a svéd engedéllyel nem rendelkező légitársaságok pénzügyi helyzetének felügyeletére” (41. pont). Végezetül a Törvényszék a megtámadott ítélet 42. pontjában tévesen jutott arra a következtetésre, hogy az 1008/2008 rendelet rendelkezései „kölcsönös szabályozási kötelezettségeket állapítanak meg a svéd engedéllyel rendelkező légitársaságok és a svéd hatóságok között, és így különös és állandó kapcsolatot alakítanak ki közöttük, amely kellő módon megfelel az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjában előírt feltételeknek, amelyek megkövetelik, hogy a támogatás szüntesse meg a valamely tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavart”.

[27] Ahogyan azt a Ryanair kiemelte, a vitatott határozat 10. lábjegyzetében az szerepel, hogy legfeljebb 1,5 milliárd SEK összeget a SAS részére tartanak fenn.

[28] 2020. január 30-án a WHO „nemzetközi közegészségügyi szükséghelyzetre” (P. H. E. I. C., *Public Health Emergency of International Concern*) vonatkozó figyelmeztetést tett közzé.

33. A fellebbező három különböző érvet hoz fel.

34. Először is, arra hivatkozik, hogy a Bizottság a vitatott határozat indokolásában nem utal arra, hogy a svéd hatóságok ellenőrizhetnék a támogatás kedvezményezett társaságok általi felhasználásának módjait. A Törvényszék ezért kiegészítette e határozat eredetileg hiányos indokolását.

35. E tekintetben rámutatok arra, hogy a Bizottság a vitatott határozat 43. pontjában kifejezetten utal arra, hogy a Svédországban kiadott működési engedéllyel rendelkező légitársaságok e tagállamban rendelkeznek központi ügyvezetési hellyel, és ott rendszeresen nyomon követik a pénzügyi helyzetüket. A Törvényszék ezért – lényegében a Ryanair hivatkozásával ellentétben – nem váltotta fel a megtámadott határozat indokolását a saját indokolásával, hanem azt tovább részletezte. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy amennyiben az EUMSZ 263. cikkben említett jogszerűségi vizsgálat keretében a Törvényszék semmi esetre sem helyettesítheti a megtámadott jogi aktus kibocsátójának indokolását a saját indokolásával,[29] a megtámadott jogi aktus indokolását azonban annak kibocsátójától eltérően is értelmezheti, sőt bizonyos körülmények között az annak kibocsátója által kifejtett alakszerű indokolást el is utasíthatja, kivéve olyan esetben, amikor ezt semmilyen objektív körülmény nem indokolja.[30] Márpedig a Törvényszék a megtámadott ítélet 40. pontjában a felperes által felhozott kifogás megválaszolása céljából arra szorítkozott, hogy a vitatott határozatot az abban szereplő utalásoknak megfelelően értelmezze, ezért nem helyettesítette a szóban forgó határozat indokolását.

36. Másodszor, a Ryanair arra hivatkozik, hogy a Törvényszék következtetésével ellentétben egyáltalán nem kapcsolódik egymáshoz a támogatást nyújtó tagállamnak a támogatás felhasználásának felügyeletére való képessége és az, hogy a támogatásban részesülő légitársaság a támogatást nyújtó tagállam által kiadott működési engedéllyel rendelkezik. Az engedélyek kiadására hatáskörrel rendelkező hatóság által az 1008/2008 rendelet 8. cikke értelmében végzett ellenőrzés ugyanis kizárólag annak megállapítását szolgálja, hogy a légi fuvarozók mindig rendelkezzenek a tevékenységük biztonságának biztosításához elegendő erőforrásokkal. Az említett hatóság nem rendelkezik kényszerítő jogkörrel az ilyen légi fuvarozókkal szemben a pénzügyi erőforrásaik felhasználását illetően. Ezenfelül a Ryanair arra hivatkozik, hogy a Svéd Királyság a támogatás folyósítását a kedvezményezettek általi felhasználásának ellenőrzésére vonatkozó objektív kötelezettségvállalásoknak is alárendelhette volna az állampolgárságon alapuló megkülönböztető kritérium előírása helyett. Példaként utal a 2010/13/EK határozatra,[31] amelyben a Bizottság a belső piaccal összeegyeztethetetlennek minősítette az olyan német intézkedést, amely a szóban forgó támogatást kizárólag az érintett tagállamban székhellyel és ügyvezetési központtal rendelkező vállalkozásokra korlátozta, megállapítva, hogy a kedvezményezettek pénzügyi helyzetének ellenőrzésére vonatkozó igény kevésbé megkülönböztető eszközök révén is kielégíthető.

37. E tekintetben megjegyzem, hogy – amint azt a Bizottság az írásbeli észrevételeiben kiemelte – az 1008/2008 rendelet 8. és 9. cikke alapján az egyes tagállamok illetékes engedélyező hatóságának bármikor jogában áll a vonatkozó adatok kikérése révén ellenőrizni azon közösségi légi fuvarozó pénzügyi teljesítményét, amely számára engedélyt bocsátott ki (az 1008/2008 rendelet 8. cikke

[29] Lásd ebben az értelemben: 2021. október 6-i World Duty Free Group és Spanyolország kontra Bizottság ítélet (C-51/19 P és C-64/19 P, EU:C:2021:793, 70. pont).

[30] Lásd: 2021. október 6-i World Duty Free Group és Spanyolország kontra Bizottság ítélet (C-51/19 P és C-64/19 P, EU:C:2021:793, 71. pont).

[31] A Németország által a tőkebefektetések általános feltételeinek korszerűsítéséhez nyújtandó C 2/09 (korábbi N 221/08 és N 413/08). számú állami támogatásról szóló, 2009. szeptember 30-i 2010/13/EK bizottsági határozat (HL 2010. L 6, 32. o.; különösen a (108) preambulumbekezdés).

(4) bekezdésének második albekezdése és 9. cikkének (1) bekezdése). Ezenfelül a szóban forgó hatóság az engedéllyel rendelkező légi fuvarozók folyamatos pénzügyi megfelelőségének megállapításához kérheti minden egyes pénzügyi év ellenőrzött beszámolóját, egy prognosztizált mérleget, múltbeli és prognosztizált bevételi és kiadási adatokat, pénzforgalmi és likviditási terveket (az 1008/2008 rendelet I. mellékletének 3. pontja), valamint bizonyos körülmények között – különösen új légi járat működtetése vagy a tevékenység volumenében bekövetkező lényeges változás esetén – „üzleti tervet", amely egy adott időszakra vonatkozóan magában foglalja „a légi fuvarozó tervezett kereskedelmi tevékenységeinek részletes leírás[át] a kérdéses időszakra, különösen a várható piaci fejlemények és a megvalósítandó beruházások vonatkozásában, beleértve e tevékenységek pénzügyi és gazdasági vonzatait (lásd e rendelet 8. cikkének (5) és (6) bekezdését, valamint az üzleti terv fogalmának a rendelet 2. cikkének 12. pontjában szereplő meghatározását).

38. Az illetékes engedélyező hatóságok által elvégzett ellenőrzés konkrét céljától vagy az engedéllyel rendelkező légi fuvarozók pénzügyi erőforrásainak felhasználását érintő kényszerítő jogkörök hiányától függetlenül a fentiekből olyan folyamatos és széles körű nyomon követés tényleges lehetősége, sőt kötelezettsége következik, amely – amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 40. pontjában helyesen megállapította – lehetővé teszi a valamely támogatást nyújtó tagállam hatóságai számára, hogy ellenőrizzék a támogatás felhasználását, és állami garancia formájában nyújtott támogatásról lévén szó, különösen ez utóbbi érvényesítése kockázatának konkrét esetben történő értékelését. Egyébiránt nem látom be, – a Ryanair állításának megfelelően – hogyan sértené az 1008/2008 rendeletet az, hogy az 1008/2008 rendelet által az illetékes engedélyező hatóságra ruházott ellenőrzési jogkörök az ellenőrzés alá vont szállítási tevékenység keretében biztosított állami források engedéllyel rendelkező légi fuvarozók általi felhasználásának ellenőrzését is szolgálják, már csak azért sem, mert a szóban forgó hatóságra ruházott jogkörök célja kizárólag a légi közlekedés biztonságának biztosítása.

39. Márpedig az egy másik tagállam által kiadott engedéllyel rendelkező légitársaságokra – amint azt a Törvényszék kiemelte – nem vonatkozik a fent leírt nyomon követés. Egyébiránt – amint azt a svéd kormány és a francia kormány is helyesen megjegyezte – a hatókörét és intenzitását illetően hasonló ellenőrzés – amely tükrözi az egyes légi fuvarozókat a működési engedélyt kiadó államhoz fűző kapcsolat intenzitását – aligha lenne előírható e légitársaságokkal szemben szerződésben, a támogatás folyósításának feltételeként. A Ryanair által felhozott példa – amely arra a Nordica észt légitársaságra vonatkozik, amellyel Svédország közszolgáltatási szerződést kötött – nem releváns a jelen ügyben, amelyben a szóban forgó intézkedés állami garancia formájában nyújtott támogatásnak minősül, tehát annak ellenőrzéséről van szó, hogy az érintett légitársaság milyen feltételek mellett fizeti vissza a kapott kölcsönöket, nem pedig arról, hogy milyen mértékben teljesíti a vállalt közszolgáltatási kötelezettségeket.[32] Hasonlóképpen nem releváns az a feltételezés sem, hogy elfogadható[33] lenne a Ryanair 2010/13 határozatra történő hivatkozása, mivel az említett határozatban a támogatás – a fentieknek megfelelően – kizárólag azokra a társaságokra korlátozódott, amelyek székhellyel és igazgatási székhellyel is a szóban forgó tagállamban rendelkeztek; az uniós vállalkozások központi ügyintézési helyeit, fióktelepeit és leányvállalatait kizáró kettős kritériumot pedig a Bizottság álláspontja szerint nem igazolja az említett tagállam

[32] A Ryanair utal az SA.57586 (2020/N) – Észtország – Covid19: Feltőkésítés és kedvezményes kamatozású kölcsön a Nordica számára – állami támogatásról szóló 2020. augusztus 11-i bizottsági határozatra (HL 2020. C 346., 3. o.), amelynek (18) preambulumbekezdése és 10. lábjegyzete utal a Svédország és a Nordica által a 2019. október 27. és 2023. október 27. közötti időszakra vonatkozóan megkötött közszolgáltatási szerződésre.

[33] Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely korábbi döntéshozatali gyakorlat (még inkább valamely egyedi határozat) jogszerűsége még annak bizonyítása esetén sem elegendő ahhoz, hogy megkérdőjelezze a Bizottság állami támogatásokkal kapcsolatos határozatának jogszerűségét (lásd: 2017. október 10-i Greenpeace Energy kontra Bizottság ítélet (C-640/16 P, nem tették közzé, EU:C:2017:752, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

által felhozott, a befektetők pénzügyi helyzetével kapcsolatban szükséges ellenőrzések elvégzésének szükségessége. Márpedig – amint azt a Bizottság helyesen kiemelte – az 1008/2008 rendelet 2. cikkének 26. pontjával összefüggésben értelmezett, a „központi ügyvezetés helyének” [34] fogalmára utaló 4. cikke nem ír elő ilyen kettős kritériumot. Végezetül az, hogy a szóban forgó támogatási programot az ellenőrzést gyakorló hatóságtól eltérő közigazgatási hatóság nyújtja és kezeli, nem kérdőjelezi meg sem azon ellenőrzések hatékonyságát, amelyek alá Svédországban a támogatható légitársaságokat vonják, sem pedig a szóban forgó légitársaságok e tagállamban való jelenlétének állandóságát, amely elemek mindegyike a Törvényszék által tett megállapítás szerint elősegíti a támogatás felhasználási feltételeinek nyomon követését.

40. Harmadszor, a Ryanair előadja, hogy az 1008/2008 rendelet nem kötelezi a légitársaságokat arra, hogy a részükre működési engedélyt kiadó tagállamból induló vagy oda érkező járatokat vagy belföldi járatokat üzemeltessenek, és e légitársaságok számára az ilyen szolgáltatást nyújtó légitársaságokéhoz képest nem nehezíti meg a szóban forgó járatok felfüggesztését.

41. E tekintetben rá kell mutatni arra, hogy a Törvényszék – a Ryanair látszólagos utalásával ellentétben – a megtámadott ítélet 40–42. pontjában semmilyen módon nem állapította meg és nem is utalt arra, hogy az adott tagállam által kiadott működési engedéllyel rendelkező légi fuvarozók kötelesek lennének e tagállam területén tevékenységet végezni. A Törvényszék mindössze azt jegyezte meg, hogy az ilyen engedély a szóban forgó légi fuvarozók „– legalábbis adminisztratív és pénzügyi – jelenlétének bizonyos állandóságát” biztosítja, ami nem vitatható.

42. A Törvényszéknek a megtámadott ítélet 40. pontjában szereplő, a fellebbező által vitatott megállapítását illetően, amely szerint a szolgáltatásnyújtás – jellegénél fogva – nagyon rövid határidőn belül, de akár azonnali hatállyal megszüntethető, rámutatok arra, hogy a Ryanair mindössze annyit jegyez meg, hogy az 1008/2008 rendelet vagy az uniós jog egyetlen kifejezett rendelkezése sem „könnyíti meg” a tevékenység megszüntetését valamely tagállamban a szóban forgó tagállam által kiadott működési engedéllyel rendelkező légitársasághoz képest a szóban forgó tagállam által kiadott működési engedéllyel nem rendelkező légitársaság számára. Márpedig ez az érve – amellett, hogy nem teszi lehetővé a Törvényszék fent említett megállapításának cáfolatát – nem veszi figyelembe azt, hogy – amint azt a Bizottság helyesen megjegyezte – a légi fuvarozó és az engedélyt kiadó tagállam közötti állandó és kölcsönös kapcsolat olyan, amely miatt nem valószínű, hogy a légi fuvarozó megszüntessen minden tevékenységet az engedélyt kiadó tagállam területén, ahogyan az sem, hogy a légi fuvarozó a központi ügyvezetésének az 1008/2008 rendelet 4. cikke értelmében vett helyét – amely magában foglalja többek között az operatív irányítást és a folyamatos légi alkalmassági irányítást is – olyan tagállamban hozza létre, amelyben nem áll szándékában tevékenységet végezni. Maga a Ryanair – annak ellenére, hogy páneurópai légitársaságnak minősül és bár állítása szerint Németországból, Spanyolországból vagy Olaszországból, valamint oda is több utast szállít, mint Írországból vagy Írországba, amelynek működési engedélyével rendelkezik – továbbra is a legjelentősebb ír légitársaságnak minősül, amely több mint 35 éve egyedülálló módon járul hozzá e tagállam összeköttetéséhez. [35] A svéd kormány mindenesetre válaszbeadványában megállapítja – amit a Ryanair nem vitat –, hogy nem léteznek olyan légitársaságok, amelyek Svédországban kiadott működési engedéllyel rendelkeznek, és ne üzemeltetnének e tagállamból induló, oda érkező járatot vagy azon belül járatot.

[34] Emlékeztetek arra, hogy az 1008/2008 rendelet 2. cikkének 26. pontja értelmében a „központi ügyvezetés helye” „közösségi légi fuvarozó azon tagállamban található központi irodája vagy bejegyzett irodája, amelyen belül a légi fuvarozó elsődleges pénzügyi feladatait és operatív irányítását gyakorolják, beleértve annak folyamatos légi alkalmassági irányítását is”.

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

43. Álláspontom szerint a Törvényszék tehát a Ryanair állításával ellentétben nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a megtámadott ítélet 43. és 44. pontjában megállapította, hogy a Svéd Királyság a támogatás kedvezményének a svéd engedéllyel rendelkező légitársaságokra történő korlátozásával jogszerűen próbált megbizonyosodni arról, hogy állandó kapcsolat áll fenn közte és a garanciavállalásából részesülő légitársaságok között – noha a más tagállamokban kiadott engedélyekkel rendelkező légitársaságok is hozzájárulhatnak bizonyos mértékben a svéd gazdaság összeköttetéséhez –, és hogy e korlátozás alkalmas a szóban forgó tagállam gazdasága súlyos zavarának orvoslására. Hozzáteszem, hogy az ilyen állandó kapcsolat fennállása különös jelentőséggel bírt a Covid19-világjárvány által előidézett válság és bizonytalanság helyzetében, ami jelentősen érintheti a Svédország területén működő légitársaságok üzleti döntéseit.

44. Következésképpen úgy vélem, hogy az első fellebbezési jogalap harmadik kifogását el kell utasítani.

4. A negyedik kifogásról

45. A Ryanair az első fellebbezési jogalapjának negyedik kifogásával arra hivatkozik, hogy a Törvényszék a szóban forgó támogatási program aránytalanságával kapcsolatban a fellebbező által felhozott érveknek a megtámadott ítélet 45–54. pontjában történő elutasításával többször is tévesen alkalmazta a jogot és nyilvánvalóan elferdítette a tényeket.

46. Ebben az értelemben öt érvet hoz fel.

47. A fellebbező először is vitatja a Törvényszék megtámadott ítélet 45. pontjában tett megállapítását, amely szerint „a svéd engedély és a svéd terület menetrend szerinti járatokkal történő kiszolgálására vonatkozó kettős követelmény a legalkalmasabb arra, hogy garantálja a légitársaság említett területen való jelenlétének tartós jellegét”. A fellebbező álláspontja szerint a Törvényszék által a megtámadott ítélet 45. pontjában adott indokolás, vagyis hogy „egy légitársaság központi ügyvezetése helyének jelenléte egy adott tagállam területén” – mivel „megfelel annak a helynek, ahol az igazgatási és pénzügyi döntéseket meghozzák” – „különösen fontos annak biztosítása érdekében, hogy Svédország összeköttetése ne szakadjon meg egyik napról a másikra”, feltételes és téves megállapításokon alapul, mivel a légitársaságot a szolgáltatásainak felfüggesztésére vagy fenntartására késztető alapvető kritérium a saját üzleti stratégiája, amely nem függ attól, hol található a tevékenységének központja.

48. Mivel ez az érv lényegében átfedésben van a második kifogás keretében felhozott érvekkel, egyszerűen utalok a jelen indítvány 42. pontjára. Pusztán az, hogy valamely légitársaság jogi értelemben és elvont módon – az e tagállamban szolgáltatást nyújtó légitársasághoz hasonlóan könnyen – megszüntetheti az összes tevékenységét annak a tagállamnak a területén, amelynek a működési engedélyével rendelkezik, nem teszi lehetővé annak, a Törvényszék által alapul vett körülménynek az újbóli megkérdőjelezését, amely szerint a gyakorlatban a légitársaság és az engedélyt kiadó tagállam közötti kölcsönös kapcsolatok miatt meglehetősen valószínűtlen a tevékenység ilyen megszüntetése. Ami azon állítást illeti, hogy a működésük helye szerinti tagállamban engedéllyel nem rendelkező légitársaságok „jellemzően gyorsabb összeköttetést kínálnak”, a fellebbező nem fejti ki annak relevanciáját a Törvényszék általa vitatott megállapításait illetően. Ezen állítás egyébiránt olyan adatokon alapul, amelyeknek – a Bizottság által megkérdőjelezett – elfogadhatóságáról a Törvényszék nem foglalt állást, ahogyan az a megtámadott ítélet 55. pontjából kitűnik, amelyet a fellebbező a jelen indítvány keretében nem vitat.

49. Másodszor, a Ryanair vitatja a megtámadott ítélet 45. pontjában szereplő megállapítást, amely szerint „a támogatható légitársaságok együttesen főként Svédország menetrendszerinti kiszolgálásához járuljanak hozzá, mind az áruszállítás, mind pedig a személyszállítás tekintetében”. A fellebbező álláspontja szerint e megállapítás egyrészt a tények nyilvánvaló elferdítésén alapul, mivel a Törvényszék által a megtámadott ítélet 46. pontjában rendelkezésre bocsátott adatok is azt mutatják, hogy a svéd engedéllyel rendelkező légitársaságok kisebbségi részesedéssel rendelkeznek a háromból két olyan szegmensben, amelyek között megoszlanak a vitatott határozat hatálya alá tartozó légiközlekedési szolgáltatások, vagyis az Unión belüli járatok (49%) és az Unión kívüli járatok (35%). E megállapítás másrészt ellentétes az arányosság elvével, mivel arra utal, hogy az intézkedés célját „főként” megvalósító vállalkozás vagy vállalkozáscsoport az intézkedés által biztosított összes támogatásra jogosult. A Ryanair arra is hivatkozik, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 46. pontjában tévesen alkalmazta a jogot, amikor „nagyon lényeges adatnak” minősítette azt, hogy a svéd engedéllyel rendelkező légitársaságok 2019-ben a belföldi utasforgalom 98%-át és a belföldi áruszállítás 84%-át biztosították. Ezen adatnak az arányosság elve alapján történő helyes értékelése révén a Törvényszéknek arra a következtetésre kellett volna jutnia, hogy mivel a belföldi forgalom Svédország teljes forgalmának minimális részét képezte, önmagában nem igazolhatta a nemzeti engedéllyel való rendelkezés kritériumát. A fellebbező egyébiránt megjegyzi, hogy amennyiben a svéd hatóságok által ténylegesen követett cél Svédország belső összeköttetésének biztosítása lett volna, az e tagállam által kiadott engedéllyel rendelkező légitársaságok nem belföldi tevékenységét támogató intézkedést önmagában aránytalannak kellene tekinteni.

50. A Ryanair érvei számomra nem meggyőzőek.

51. A megtámadott ítélet 45. és 46. pontjának együttes olvasatából ugyanis az következik, hogy a Törvényszék – amikor megállapította, hogy a svéd engedéllyel rendelkező légitársaságok együttesen főként Svédország menetrendszerinti kiszolgálásához járulnak hozzá – valójában azt kívánta kiemelni, hogy e légitársaságok összességében nagyobb mértékben járulnak hozzá a szóban forgó tagállam különböző alkotóelemei – a belföldi és külföldi utasforgalom és áruszállítás – összeköttetésének biztosítására irányuló általános cél megvalósításához. Ezt az olvasatot a Törvényszék is megerősíti a megtámadott ítélet 49. pontjának végén, ahol megállapítja, hogy a fellebbező a Svédországból induló és oda érkező légi utasszállításban a svéd piacon fennálló részesedésére összpontosítva „hallgat arról a tényről, hogy Svédország összeköttetését – egyrészt – nem kizárólag a légi utasszállítás, – másrészt pedig – a Svédországon belüli szállítástól eltérő szállítás révén biztosítják, hanem a légi áruszállítás és a belföldi légi utasszállítás révén is.” Ebből a szempontból pusztán az, hogy – amint azt a Ryanair kiemelte – a svéd engedéllyel rendelkező légitársaságok nem rendelkeznek többségi részesedéssel az Unión belüli és kívüli utasszállítás terén, nem rendelkezik a fellebbező által neki tulajdonított döntő jelentőséggel.

52. Álláspontom szerint pedig a Törvényszék – a fellebbező állításával ellentétben nem alkalmazta többször is tévesen a jogot és nem ferdítette el a tényeket – amit a Ryanair konkrétan nem részletez –, amikor kiemelte, hogy a Svéd Királyság számára a földrajzi tulajdonságaira tekintettel különösen fontos a belföldi légi összeköttetés biztosítása.

53. A svéd kormány válaszbeadványában különösen azt emelte ki, hogy a légi közlekedés mekkora jelentőséggel bír Svédországban a mobilitás biztosítása szempontjából – jelesül, mivel nincsenek állandó közúti összeköttetések –, konkrétabban pedig azt, hogy a belföldi áruszállítás mennyire jelentős az ország gazdasága szempontjából. Következésképpen érthető, hogy a svéd hatóságok a világjárvány által előidézett gazdasági zavar Svédország összeköttetésének biztosításával történő

orvoslása céljának megvalósítása során kiemelt jelentőséget tulajdonítottak a belső összeköttetésnek. A Törvényszék tehát nem tévedett, amikor alapvetőnek tekintette a belföldi áruszállítás és utasforgalom svéd engedéllyel rendelkező légitársaságok általi lefedettségére vonatkozó adatot. Márpedig a fentieknek megfelelően a Svéd Királyság azt állítja – amit a Ryanair nem vitat –, hogy a svéd engedéllyel rendelkező és a szóban forgó támogatási programban támogatható összes vállalkozás kisebb vagy nagyobb mértékben hozzájárul Svédország belső összeköttetéséhez. Az ezen engedéllyel való rendelkezés kritériuma tehát a svéd légiközlekedési piacon fennálló helyzetet tükrözi.

54. Végezetül – a Ryanair állításával ellentétben – pusztán az, hogy valamely tagállam hatóságai által egy támogatási program adott cél megvalósítására tekintettel történő létrehozása során alkalmazott stratégia keretében az ezen általánosabb cél részét képező egyes konkrétabb célok a szóban forgó hatóságok számára nagyobb jelentőségűvé válnak, automatikusan nem eredményezi a program aránytalanságát pusztán amiatt, hogy a kedvezményezettek köre nem úgy van meghatározva, hogy kizárólag a szóban forgó konkrét célok megvalósításához hozzájáruló vállalkozások vagy tevékenységek legyenek támogathatók.

55. Harmadszor, a Ryanair azt rója a Törvényszék terhére, hogy az a szóban forgó támogatási program arányosságának elemzése keretében nem értékelte e programnak a versenyre gyakorolt hatását. Ezen értékelés alapvető fontosságú annak meghatározása szempontjából, hogy a támogatás nyújtásának részletszabályai meghaladják-e a követett cél eléréséhez szükséges mértéket. Mivel a Ryanair e kérdéssel kapcsolatos érvelése átfedésben van a harmadik fellebbezési jogalapjának alátámasztása céljából előadott érveléssel, utalok ez utóbbi jogalap elemzésére.

56. Negyedszer, a Ryanair vitatja a Törvényszék által a megtámadott ítélet 50. és 51. pontjában a Svédország összeköttetéséhez a Ryanairnél kisebb mértékben hozzájáruló légitársaságok támogathatóságának igazolása céljából előadott érvelést, mivel az nem tulajdonított jelentőséget az 5%-os piaci részesedésének.

57. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 50. pontjában – miután megjegyezte, hogy a közpénzeknek az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja keretében történő odaítélése azt feltételezi, hogy „az érintett – maga is nehéz helyzetben lévő – tagállam által nyújtott támogatás megszüntetheti a gazdaságában bekövetkezett zavarokat, ami feltételezi azon légitársaságok helyzetének átfogó figyelembevételét, amelyek segíthetik az említett gazdaság helyreállítását” – megállapította, hogy „[f]igyelemmel arra, hogy az érintett tagállam által nyújtható források nem végtelenek, és ezért bizonyos prioritásoknak kell megfelelniük, nem hagyható figyelmen kívül, hogy az említett tagállamnak olyan légitársaságokat kellett figyelembe vennie, amelyek ugyan kisebbek, mint a felperes, […] kevesebb utast szállítanak, és kisebb forgalmat érnek el, de a svéd terület belső kiszolgálására összpontosítottak, ami még nagyobb kihívást jelentett, figyelemmel a svéd terület sajátosságaira és a rendkívüli világjárvány-időszakra.” A Törvényszék a megtámadott ítélet 51. pontjában hozzátette, hogy „semmi nem garantálta a Svéd Királyság számára, hogy az utasok nem belföldi légi szállítására összpontosító légitársaságnak az ezen ország összeköttetéséhez való hozzájárulása, amely társaságnak a központi ügyvezetési helye nem a területén található, a válságot követően is fennmarad, feltéve hogy állami garanciában részesült.” Ezt követően utalt a felperesnek a vitatott határozat meghozatalakor fennálló helyzetére, és megjegyezte, hogy a felperes piaci részesedése folyamatosan csökkent, 11,8%-ról 5%-ra, és hogy a svéd területen való fizikai jelenlétét egyetlen állomáshelyre, Göteborgra kívánta csökkenteni, amely csak egyetlen repülőgépet foglal magában. A fellebbező álláspontja szerint a Törvényszék érvelése két

szempontból is vitatható. Ha egyrészről igaz, hogy a tagállamok korlátozott erőforrásokkal rendelkeznek, tökéletesen képesek olyan program létrehozására, amelyben a támogatást – még ha annak van is maximális mértéke – a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének és az arányosság elvének tiszteletben tartásával, valamint a követett célnak megfelelően osztják el. Másrészről a Bizottság a piaci részesedés esetleges visszaesését, valamint a bázisok vagy repülőgépek számát sem említette támogathatósági kritériumként a vitatott határozatban.

58. Álláspontom szerint el kell utasítani a fellebbező érveit. Mindenekelőtt rámutatok arra, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 50. pontjában – a fellebbező azon állítására, amely szerint az, hogy a nála kisebb piaci részesedéssel rendelkező légitársaságok támogathatók – azt válaszolta, hogy az a program következetlenségének minősül, és kiemelte, hogy figyelembe kell venni a kedvezményezett társaságok Svédország összeköttetéséhez „mennyiségi" mellett „minőségi szempontból" való hozzájárulását. Az ilyen megközelítés – amelyből az következik, hogy a tagállamok meghatározhatnak az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja értelmében nyújtott támogatás céljának elérése során követendő prioritásokat – a jelen indítvány fenti 55. pontjában már említettek szerint önmagában nem ellentétes az arányosság elvével, figyelembe véve azt is, hogy a szóban forgó cél eléréséhez rendelkezésre bocsátott források – különösen a Covid19-világjárvány által előidézett hasonló általános válság keretében – korlátozottak.

59. A Törvényszék ebből a szempontból helyesen utalt arra, hogy a szóban forgó támogatási program célját illetően mekkora jelentőséggel bírnak a kisebb vagy speciális ágazatokban, például nemcsak a Törvényszék által kifejezetten említett orvosi vagy mentő járatokhoz hasonló tevékenységet végző társaságok, hanem a svéd kormány előadása szerint Svédország perifériás területeinek összekapcsolása vagy még a belföldi áruszállítás, különös tekintettel a Covid19-világjárvány által előidézett rendkívüli esemény jellemzőire, amelyeknek a svéd gazdaságra gyakorolt hatását kívánta a szóban forgó támogatási program orvosolni. Amennyiben a fellebbező előadja, ezen érvelésből az következik, hogy a Törvényszéknek ellenőriznie kell, hogy a svéd engedéllyel rendelkező összes társaság különleges célt szolgál-e, figyelmen kívül hagyja azt, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 50. pontjában nemcsak azokra a légitársaságokra utalt, amelyek „különleges célt" követnek, hanem általánosságban az olyan légitársaságok helyzetére, amelyek méretüktől és piaci részesedésüktől függetlenül „a svéd terület belső kiszolgálására összpontosítottak". Márpedig mivel a fentieknek megfelelően ebből az következik, hogy a vitatott határozat meghozatalának időpontjában a szóban forgó támogatási programban részesülő összes légitársaság kisebb vagy nagyobb mértékben hozzájárult e kapcsolathoz, a Ryanair érve hatástalan.

60. Végezetül el kell utasítani a Ryanair azon érvét, amely szerint a Törvényszék a megtámadott ítélet 51. pontjában a vitatott határozatban említett támogathatósági kritériumokat továbbiakkal egészítette volna ki. Annyiban ugyanis, amennyiben a Törvényszék az említett pontban a fellebbezőnek a vitatott határozat meghozatalakor fennálló helyzetére utalt, kizárólag azt kívánta szemléltetni, hogy a svéd hatóságok által a válságot követően e tevékenységnek az ország területén történő fenntartását illetően kisebb garanciát tud nyújtani az olyan légitársaság, amelynek központi ügyvezetési helye nem Svédország területén található, és amelynek tevékenysége külföldi utasszállításra összpontosult.

61. Ötödször, a fellebbező arra hivatkozik, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 53. pontjában megállapította, hogy a Bizottságnak nem kell „absztrakt módon állást foglalnia minden lehetséges tervezett alternatív intézkedésről". A 2019. május 6-i Scor kontra Bizottság ítéletre [36] utalás a szóban forgó ítélet olyan helytelen értelmezésén alapul,

[36] T-135/17, nem tették közzé, EU:T:2019:287 (a továbbiakban: Scor ítélet, 94. pont).

amely kizárólag arra utal, hogy a Bizottságnak a határozat indokolásában állást kell foglalnia az esetleges alternatív intézkedéseket illetően. A Bizottság mentesítése annak vizsgálata alól, hogy léteznek-e kevésbé korlátozó jellegű intézkedések, az arányosság elve lényegének elutasításával érne fel. A jelen ügyben a Törvényszék érvelése még inkább kifogásolható, mivel a szóban forgó támogatásnak a piaci részesedések alapján történő elosztása tökéletesen megvalósítható választási lehetőséget képezett.

62. Rögtön leszögezem, hogy álláspontom szerint a megtámadott ítélet 53. pontjában szereplő és a fellebbező által vitatott állítás nem osztható, és azt a Bíróságnak legalábbis módosítania kell.

63. Természetesen igaz, hogy – amint arra a francia kormány emlékeztet – a Bíróság a Denkavit italiana ítéletben [37] megállapította, hogy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében foglalt támogatás kifejezés a tagállamok azon döntéseire vonatkozik, amelyekkel ez utóbbiak saját gazdasági és szociális céljaik megvalósítására törekedve forrásokat bocsátanak a vállalkozások vagy más jogalanyok rendelkezésére, vagy olyan előnyöket biztosítanak számukra, amelyek elősegítik az elérni kívánt gazdasági vagy szociális célok megvalósítását, tehát „a támogatás odaítéléséről és az ilyen intézkedés feltételeiről szóló határozat a nemzeti jogalkotói és közigazgatási szervek politikai döntése, amely a Bizottság és a Bíróság ellenőrzése alatt áll.” [38]

64. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a tagállamok a támogatás elosztása részletszabályainak, különösen pedig a kedvezményezett jogalanyok körének meghatározása során ne lennének kötelesek teljeskörűen tiszteletben tartani az arányosság elvét. Márpedig ezen elv értelmében bizonyítani szükséges, hogy a szóban forgó intézkedés nem haladja meg a követett cél eléréséhez szükséges mértéket, és hogy e cél nem érhető el kevésbé korlátozó intézkedésekkel. [39] A fellebbező tehát jogosan vitatja a Törvényszék által a megtámadott ítélet 53. pontjában tett megállapítás [40] helyességét.

65. Ennek alapján valamely támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelése keretében a támogatás részletszabályai – különösen a támogatás kedvezményezetti köre meghatározása – arányosságának ellenőrzése céljából a Bizottság által figyelembe veendő esetleges „kevésbé korlátozó intézkedéseknek” a támogatás létrehozásával követett cél – a jelen ügyben a Covid19-világjárványból eredő gazdasági zavarok orvoslásának célja – szempontjából ugyanolyan hatékony hozzájárulást kell biztosítaniuk. Következésképpen nem elegendő elvont módon elképzelni, hogy léteznek ilyen alternatív intézkedések, az is szükséges, hogy azok a szóban forgó tagállam által az említett cél elérése érdekében tervezett intézkedésekéhez hasonló hatékonysággal rendelkezzenek.

66. Márpedig a Törvényszék – a fellebbező által vitatott állításon túlmenően – a fent említett megközelítést alkalmazta, amikor a megtámadott ítélet 54. pontjában a megtámadott ítélet 40–44. és 49. pontjában szereplő elemzésre utalva megállapította, hogy „a szóban forgó támogatási programnak a nem Svédországban letelepedett társaságokra való kiterjesztése nem tette volna lehetővé az említett program céljának elérését, mivel […] a Svédországot érintő légi

37 1980. március 27-i ítélet (61/79, EU:C:1980:100, 31. pont).

38 Lásd: Saugmandsgaard Øe főtanácsnok A-Fonds ügyre vonatkozó indítványa (C-598/17, EU:C:2018:1037, 98. pont).

39 A támogatás szelektivitásának értékelése során alkalmazandó mércére tekintettel lásd: 2021. október 6-i World Duty Free Group és Spanyolország kontra Bizottság ítélet (C-51/19 P és C-64/19 P, EU:C:2021:793, 140. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

40 Egyébiránt rámutatok arra, hogy a Scor ítélet Törvényszék által hivatkozott 94. pontja – amelyet a Törvényszék a fellebbező állításával ellentétben pontosan értelmezett – utal a 2014. december 3-i Castelnou Energía kontra Bizottság ítéletre (T-57/11, EU:T:2014:1021), amely viszont utal az 1997. október 23-i Bizottság kontra Franciaország ítéletre, C-159/94, EBHT, EU:C:1997:501. Márpedig mindkét ítélet az EUMSZ 106. cikke (2) bekezdésének, nem pedig az EUMSZ 107. cikke (2) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

közlekedés egészének, sokféleségének és időtartamának a figyelembevételére vonatkozó követelmény nem lett volna olyan jól biztosítva a felperes által javasolt kritériumok elfogadásával, ily módon a Bizottság jogosan járt el, amikor azoknak nem adott helyt." A megtámadott ítélet arányosság értékelésével kapcsolatos indokainak összességéből egyébiránt kitűnik, hogy a Törvényszék konkrétan úgy ítélte meg, hogy a Bizottság nem tévedett, amikor a támogatás elosztásának valamely kritériumát nem tekintette a piaci részesedésekkel szigorúan arányosnak, mivel egyrészt e kritérium nem tette volna lehetővé a svéd kormány által jogszerűen követett célok figyelembevételét, másrészt pedig e prioritásokat a Svédország által kiadott engedéllyel nem rendelkező légitársaságok nem teljesíthették ugyanolyan hatékonyan és a tartósságra vonatkozó kellő garanciák mellett.

67. A fenti megfontolások összessége alapján úgy vélem, hogy a Ryanair által az első fellebbezési jogalapjának harmadik kifogása keretében előadott érvek – a vitatott határozat elfogadásának időpontjában fennálló helyzetre és a szóban forgó támogatási program által orvosolni kívánt gazdasági zavarok forrását képező Covid19-világjárvány mint esemény jellemzőire, valamint a Svéd Királyság által e program létrehozása során követett prioritások figyelembevételének szükségességére tekintettel – nem teszik lehetővé azt a következtetést, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot vagy nyilvánvalóan elferdítette a tényeket annak megállapításával, hogy a támogatásban részesülő légitársaságokat jellemző kettős – a svéd engedéllyel való rendelkezéssel, valamint a Svédországból induló vagy oda érkező, illetve belföldi menetrend szerinti szolgáltatások üzemeltetésével kapcsolatos – kritérium nem lépi túl a szóban forgó program céljának megvalósításához szükséges mértéket.

68. Ebből az következik, hogy álláspontom szerint az első fellebbezési jogalap negyedik kifogását is el kell utasítani.

5. Az első fellebbezési jogalapra vonatkozó végkövetkeztetések

69. A fenti megfontolások összessége alapján azt javaslom, hogy a Bíróság utasítsa el az első fellebbezési jogalapot.

B. A második fellebbezési jogalapról

70. A második fellebbezési jogalap a megtámadott ítélet 61–64. pontja ellen irányul, amellyel a Törvényszék elutasította a Ryanair első kereseti jogalapjának harmadik részét.

71. A Törvényszék a megtámadott ítélet 61. pontjában előzetesen az első jogalap első két részének vizsgálatára utalt, amennyiben a felperes a szóban forgó támogatási programból eredő hátrányos megkülönböztetés fennállására és az e programot jellemző arányosság hiányára alapította érvelését. A Törvényszék ezt követően a megtámadott ítélet 62. pontjában megállapította, hogy az EUMSZ 56. cikk mint olyan nem alkalmazandó a légiközlekedési ágazatra, mert „az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdése szerint a közlekedés területén a szolgáltatásnyújtás szabadságára a közlekedésre vonatkozó címnek, azaz az EUM-Szerződés VI. címének rendelkezései az irányadók", tehát „a közlekedés területén a szolgáltatásnyújtás szabadságára […] az elsődleges jog keretében egy különálló jogi rendszer vonatkozik". Ezt követően megjegyezte, hogy az uniós jogalkotó az EUMSZ 100. cikk (2) bekezdése alapján fogadta el az 1008/2008 rendeletet, amelynek éppen az a célja, hogy meghatározza a szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének a légi közlekedési ágazatban történő alkalmazási feltételeit és megállapította, hogy a felperes egyáltalán nem hivatkozik e rendelet megsértésére. Végül a Törvényszék a megtámadott ítélet 64. pontjában

megállapította, hogy a felperes nem bizonyította, hogy a szóban forgó támogatáshoz való hozzáférésből történő kizárás mennyiben alkalmas arra, hogy visszatartsa őt attól, hogy Svédországból kiinduló és oda irányuló szolgáltatásokat nyújtson.

72. A Ryanair e jogalap keretében lényegében két kifogást emel.

73. Az első kifogással arra hivatkozik, hogy a Törvényszék által a megtámadott ítélet 63. pontjában tett megállapítás – amely szerint a fellebbező az elsőfokú eljárásban egyáltalán nem hivatkozott az 1008/2008 rendelet megsértésére – nem indokolt, és a tények nyilvánvaló elferdítésén alapul. A Ryanair megjegyzi, hogy a Törvényszék elé terjesztett keresetének több pontjában is utalt az említett rendeletre,[41] és hogy repülésjogi szakértő által készített jelentést is becsatolt, amelyben az kiemelte a vitatott határozat szóban forgó rendelet szabályozási keretével való összeegyeztethetetlenségének szempontjait. A fellebbező mindenesetre a 2003. február 6-i Stylianakis ítéletre[42] utalva előadja, hogy a légiközlekedési ágazatban történő szolgáltatásnyújtás szabadsága megsértésének állítása egy tekintet alá esik az 1008/2008 rendelet megsértésével. Ezenfelül az 1008/2008 rendelet 15. cikkének megfelelően elengedhetetlen az elsődleges jogra való utalás akkor, ha a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatos rendelkezéseinek megsértéséről van szó.

74. E tekintetben a Bizottsághoz hasonlóan – anélkül, hogy állást kellene foglalni a szóban forgó kifogás érdemében – elegendő rámutatni arra, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 64. pontjában egyébként érdemben válaszolt a fellebbező által az EUMSZ 56. cikk feltételezett megsértésével kapcsolatban felhozott érvekre. Következésképpen a szóban forgó kifogás még megalapozottsága esetén is hatástalan lenne, mivel a Törvényszék az első kereseti jogalap harmadik részét egyébként is a fent említett 64. pontban előadott indokok alapján utasította el.

75. A fellebbező a második kifogással – amelynek alátámasztására két különböző érvelést adott elő, amelyeket együttesen kell megvizsgálni – vitatja a megtámadott ítélet 64. pontjában szereplő megfontolásokat.

76. A Ryanair először is vitatja a 64. pontban szereplő megállapítást, amely szerint nem bizonyította, hogy az, hogy a szóban forgó támogatási program hatályának meghatározása miatt a felperes nem fér hozzá a Svéd Királyság által nyújtott állami garanciával fedezett kölcsönökhöz, „alkalmas arra, hogy visszatartsa őt attól, hogy Svédországból kiinduló és Svédországba irányuló szolgáltatásokat nyújtson, főleg mivel az ügy irataiból kitűnik, hogy a felperes a szóban forgó támogatási programtól függetlenül és egyszerű kereskedelmi okokból fokozatosan csökkentette tevékenységét a svéd piacon, mind a kiszolgált célállomások, mind pedig az ott lévő repülőgépek száma tekintetében”. Ez az állítás téves, mivel a „svéd légitársaságoknak” fenntartott előnyből való puszta kizárás is visszatartja a többi légitársaságot a szabad szolgáltatásnyújtástól, amint az az International Jet management ítéletből[43] is kitűnik. Ez az állítás is a tények nyilvánvaló elferdítésén alapul. Másodszor, a Ryanair vitatja a megtámadott ítélet 64. pontban szereplő állítást, amely szerint „nem jelöl[te] meg azokat a ténybeli vagy jogi elemeket, amelyek arra engednének következtetni, hogy a szóban forgó támogatási program olyan korlátozó hatásokat eredményez, amelyek meghaladnák azt, ami kiváltja az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében foglalt tilalom alkalmazását, amelyek mindazonáltal – amint az az első jogalap első két részében megállapításra került – szükségesek és arányosak a svéd gazdaságban a Covid19-világjárvány miatt bekövetkezett komoly zavar megszüntetése szempontjából az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének

41 Különösen e jogi aktus 82., 92. és 93. pontjára utal.

42 C-92/01, EU:C:2003:72.

43 A fellebbező a szóban forgó ítélet 65. és 66. pontjára utal.

b) pontjában előírt követelményeknek megfelelően.” A fellebbező mindenekelőtt arra hivatkozik, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának vizsgálata során kizárólag az EUMSZ 107. cikkre utalt. A Ryanair az első fellebbezési jogalapjának első kifogása keretében előadottakra (lásd a jelen indítvány 12. pontját) hivatkozással megállapítja, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságát érintő vitatott intézkedés által bevezetetthez hasonló, állampolgárságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetés kizárólag az EUMSZ 62. cikkben hivatkozott EUMSZ 52. cikkben tételesen felsorolt eltérési okok alapján igazolható. Végül a Ryanair – az első fellebbezési jogalap negyedik kifogásának vizsgálata keretében elemezettekhez hasonló érvekkel – lényegében arra hivatkozik, hogy bizonyította, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságának a szóban forgó támogatási programból eredő korlátozása nem indokolt.

77. A Bizottság – ezen érvekre válaszul és a Iannelli & Volpi ítéletre emlékeztetve – lényegében megállapítja, hogy azt a kérdést, hogy valamely támogatásnak a szolgáltatásnyújtás szabadságára gyakorolt hatását tiltja-e az uniós jog, kizárólag az EUM-Szerződés állami támogatásokra vonatkozó szabályainak alkalmazásával kell megválaszolni, legalábbis abban az esetben, ha a támogatás olyan alapvető elemeiről van szó, mint a kedvezményezettjei körének meghatározása.

78. Ez az álláspont számomra nem meggyőző. Természetesen a Bíróság a Iannelli & Volpi ítélet 10. pontjában – olyan kontextusban, amelyben jelentőséggel bír a támogatásokkal és az áruk szabad mozgásával kapcsolatos rendelkezések közötti kapcsolat – egyértelművé tette, hogy „az, hogy az állam által nyújtott és állami forrásokból finanszírozott támogatási program pusztán bizonyos vállalkozások vagy egyes nemzeti termékek előnyben részesítése révén – még ha közvetetten is – akadályozza a hasonló vagy versengő termékek más tagállamokból történő behozatalát, egymagában nem elegendő ahhoz, hogy valamely támogatást – mint olyat – az [EUMSZ 34. cikk] értelmében vett, mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedéshez lehessen hasonlítani”, és hogy e rendelkezés olyan értelmezése, amely „annyira kiterjesztő jellegű, hogy az [EUMSZ 107. cikk] értelmében vett támogatást – mint olyat – az [EUMSZ 34. cikk] szerinti, mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedéshez hasonlít, az [EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikk] hatályának megváltoztatásával járna.” Álláspontom szerint azonban ezen ítélet olvasatából kitűnik, hogy a Bíróság által a Szerződés mozgásszabadsággal és állami támogatással kapcsolatos rendelkezései között eszközölt különbségtétel lényegében a hatáskörök Szerződésben előírt megosztásán, nem pedig az egymást kölcsönösen kizáró alkalmazásukon alapul.[44] A Bíróság másrészről több alkalommal is megállapította, hogy ugyanaz a tényállás a mozgás szabadságával kapcsolatos rendelkezések és az állami támogatással kapcsolatos rendelkezések hatálya alá is tartozhat, és az, hogy valamely nemzeti intézkedés adott esetben az EUMSZ 107. cikk értelmében vett támogatásnak minősíthető, nem elegendő ok a Szerződés mozgásszabadsággal kapcsolatos rendelkezéseinek[45] hatálya alóli kivételéhez, és fordítva.[46] Ezenfelül – amint arra a jelen indítvány

[44] Lásd a Iannelli & Volpi ítélet 14. pontját, amelyben a Bíróság – kizárólag az eljárási aspektusra hivatkozással – egyértelművé teszi, hogy „amennyiben valamely támogatásnak a Szerződésnek az EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikktől eltérő, adott rendelkezéseivel ellentétes egyes jellemzői annyira elválaszthatatlanul kapcsolódnak a támogatás tárgyához, hogy nem lehet azokat önállóan megvizsgálni, a támogatás egészének összeegyeztethetőségére gyakorolt hatásukat szükségszerűen a 108. cikk szerinti eljárás keretében kell értékelni”. Ugyanebben az értelemben lásd: 2002. április 23-i Nygård ítélet (C-234/99, EU:C:2002:244, 55. pont); 2019. május 2-i A-Fonds ítélet (C-598/17, EU:C:2019:352, 47. és 48. pont); legújabban lásd: 2023. január 31-i Bizottság kontra Braesch és társai Ítélet (C-284/21 P, EU:C:2023:58). Mindazonáltal egyértelművé teszem, hogy – amint azt a Bizottság helyesen megállapította – a támogatás folyósításának a támogatás kedvezményezettjeit meghatározó követelménye, a jelen ügyben a Svédország által kiadott engedéllyel való rendelkezés, kétségtelenül a Iannelli & Volpi ítélet fent említett 14. pontjában előírt feltételekre ad választ. Ahogyan ugyanis azt Saugmandsgaard Øe főtanácsnok az A-Fonds ügyre vonatkozó indítványában (C-598/17, EU:C:2018:1037, 81. pont) helyesen megállapította, egy „feltétel akkor szükséges egy támogatás céljának megvalósulásához vagy a támogatás működéséhez, ha ez a támogatás alapvető vagy lényeges elemét képezi, így az alkalmazhatatlansága a támogatás hatályának vagy legfőbb jellemzőinek megváltoztatásához vezet.”

[45] Lásd például: 1990. március 20-i Du Pont de Nemours Italiana ítélet (C-21/88, EU:C:1990:121, 20. pont); lásd még: 2002. szeptember 19-i Spanyolország kontra Bizottság ítélet (C-114/00, EU:C:2002:508, 101–104. pont).

[46] Lásd: 2018. február 28-i ZPT ítélet (C-518/16, EU:C:2018:126, 47. pont).

19. pontjában már emlékeztettem – az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az olyan állami támogatás, amely bizonyos feltételeinél fogva ellentétes a Szerződés többi rendelkezésével, nem nyilvánítható a Bizottság által a belső piaccal összeegyeztethetőnek. Ezt az ítélkezési gyakorlatot a Bíróság legújabban a 2023. január 31-i Bizottság kontra Braesch és társai ítéletben erősítette meg, amelyben egyébiránt – a Iannelli & Volpi ítéletre, valamint a 2008. április 15-i Nuova Agricast ítéletre[47] és a 2020. szeptember 22-i Ausztria kontra Bizottság ítéletre[48] hivatkozással – egyértelművé tette, hogy azok a szabályok, amelyek meghatározzák a támogatási program jogosultsági feltételeit, szintén elválaszthatatlanok magától a támogatástól, és azok a Bizottság által az EUMSZ 108. cikk szerinti eljárás keretében vizsgálandó elemek körébe tartoznak, amelyeket adott esetben jóvá kell hagynia, így amennyiben e szabályok az uniós jog konkrét szabályainak vagy általános elveinek megsértését eredményezik, a Bizottság által elfogadott olyan határozat, amely engedélyezi az ilyen programot, szükségképpen jogellenes.[49] Következésképpen a Bizottság köteles tiszteletben tartani az EUMSZ 107. cikk, különösen pedig a mozgás szabadságára vonatkozó rendelkezések összhangját.

79. A fentiek alapján úgy vélem, hogy a fellebbező érvei nem fogadhatók el alapvetően a jelen indítvány általam hivatkozott 23. és 25. pontjában előadottakhoz értelemszerűen hasonló megfontolások révén, és a jelen indítvány 67. pontjában szereplő megállapítás alapján, amely szerint a Törvényszék a fellebbező által felhozottakkal ellentétben – többek között a jelen indítvány 65. és 66. pontjában tárgyaltakat is beleértve – sem alkalmazta tévesen a jogot, amikor arra a következtetésre jutott, hogy a támogatásban részesülő légitársaságokat azonosító kettős kritérium nem lépte túl a szóban forgó támogatás céljának megvalósításához szükséges mértéket.

80. A fenti megfontolások tükrében azt javaslom a Bíróságnak, hogy utasítsa el a második fellebbezési jogalapot.

C. A harmadik fellebbezési jogalapról

81. A Ryanair a harmadik fellebbezési jogalapjával vitatja a megtámadott ítélet 67–69. pontját, amelyben a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja nem követeli meg, hogy a Bizottság a támogatás kedvező hatásait a kereskedelmi feltételekre és a torzulásmentes verseny fenntartására gyakorolt kedvezőtlen hatásaihoz képest mérlegelje. A fellebbező e tekintetben két kifogást hoz fel, amelyeket célszerű együttesen megvizsgálni.

82. Az első kifogás a megtámadott ítélet 67. pontja ellen irányul. A Törvényszék az említett pontban egyrészt megállapította, hogy „[az] [EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjának] szövegéből következik, hogy az alkotói úgy vélték, hogy az egész Unió érdeke, hogy egyik vagy másik tagállamának lehetősége legyen egy súlyos, sőt akár egzisztenciális válság leküzdésére, amely csak komoly következményekkel járhat a többi tagállam egészének vagy egy részének gazdaságára, és így magára az Unióra”, másrészt pedig analógia útján az Ausztria kontra Bizottság ítéletre[50] hivatkozással egyértelművé tette, hogy „[a]z EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése b) pontja szövegének ezen szó szerinti értelmezését megerősíti az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének c) pontjával való összehasonlítás, amely „az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja

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

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

49 Lásd legújabban: 2023. január 31-i Bizottság kontra Braesch és társai Ítélet (C-284/21 P, EU:C:2023:58, 96–100. pont).

50 20. és 39. pont.

hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekkel ellentétes mértékben", mivel ez utóbbi rendelkezés szövege egy olyan feltételt tartalmaz, amely a kereskedelmi feltételek közös érdekkel ellentétes mértékű befolyásolása hiányának igazolására vonatkozik, amely nem szerepel az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjában". A Ryanair először is előadja, hogy az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének c) pontja a támogatásnak a torzulásmentes versenyre gyakorolt hatásait nem, kizárólag a kereskedelmi feltételekre gyakorolt hatásait említi, másodszor pedig azt, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor alkalmazta az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjára a Bíróság által az Ausztria kontra Bizottság ügyben kifejtett érvelést, végül pedig arra hivatkozott, hogy a támogatás negatív hatásainak a támogatás pozitív hatásaihoz képest történő mérlegelése általánosan az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének hatálya alá tartozó valamennyi támogatásra alkalmazandó.

83. A Ryanair a második kifogással a Törvényszéknek azt a következtetését kifogásolja, amelyet a megtámadott ítélet 68. pontjában vont le, ahol úgy ítélte meg, hogy „amennyiben az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjában előírt feltételek teljesülnek, vagyis a jelen ügyben az érintett tagállam valóban a gazdaságában bekövetkezett komoly zavarral szembesül, és az e zavar megszüntetése érdekében elfogadott támogatási intézkedések egyrészt szükségesek e cél eléréséhez, másrészt pedig megfelelőek és arányosak, vélelmezni kell, hogy az említett intézkedéseket az Unió érdekében fogadták el, és így e rendelkezés nem követeli meg, hogy a Bizottság a támogatás kedvező hatásait a kereskedelmi feltételekre és a torzulásmentes verseny fenntartására gyakorolt kedvezőtlen hatásaihoz képest mérlegelje, ellentétben azzal, amit az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének c) pontja előír." A Törvényszék szerint „az ilyen mérlegelésnek nincs létjogosultsága az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja keretében, mivel annak eredménye vélelmezetten pozitív", tekintve, hogy „az, hogy valamely tagállam a gazdaságában bekövetkezett súlyos zavart megszünteti, általában véve csak kedvező lehet általában az Unió és különösen a belső piac számára." A Ryanair előadja, hogy a Törvényszék a Bizottság általi „jóindulatú hanyagság" olyan formáját támogatta, amely lehetővé tette a tagállamok számára, hogy az Unió érdekével szemben a nemzeti aggodalmaikat helyezzék előtérbe. A fellebbező számára – a Covid19-világjárvány által előidézetthez hasonló válsághelyzetben, amely az Unió egészét érintette, és amelyből az összes tagállam vállalkozásai meggyengülve kerülnek ki – az ilyen protekcionista politikák különösen károsak, és azoknak a kereskedelmi feltételekre és a torzulásmentes versenyre gyakorolt hatásai visszafordíthatatlanok lehetnek. Ez inkább a Bizottság általi fokozott felügyelet mellett, és az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja szerinti állami beavatkozások hatásainak mérlegelésére vonatkozó kötelezettség alóli mentesítés ellen szól.

84. Emlékeztetek arra, hogy a Bíróság a 2004. április 29-i Olaszország kontra Bizottság[51] ítéletben – anélkül, hogy különbséget tett volna az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésében előírt különböző eltérések között – megállapította, hogy „[e rendelkezés] alkalmazása során a gazdasági jellegű értékeléseket közösségi kontextusban kell elvégezni,[52] ami azt jelenti, hogy a Bizottság köteles megvizsgálni a támogatás versenyre és a közösségi kereskedelemre gyakorolt hatását",[53] és hogy a Bizottság feladata, hogy ezen értékelés során a támogatás kedvező hatásait a kereskedelmi feltételekre és a torzulásmentes verseny fenntartására gyakorolt negatív hatásokhoz képest

[51] C-372/97, EU:C:2004:234.

[52] A Bíróság ebben az értelemben már állást foglalt több ítéletben; lásd: 1980. szeptember 17-i Philip Morris Holland kontra Bizottság ítélet (730/79, EU:C:1980:209, 24. és 26. pont),; 1994. szeptember 14-i Spanyolország kontra Bizottság ítélet (C-278/92–C-280/92, EU:C:1994:325, 51. pont),; 1997. január 14-i Spanyolország kontra Bizottság ítélet (C-169/95, EU:C:1997:10, 18. pont).

[53] Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének a) pontját illetően hasonló értelemben lásd: 2002. szeptember 19-i Spanyolország kontra Bizottság ítélet (C-113/00, EU:C:2002:507, 67. pont); 2002. szeptember 19-i Spanyolország kontra Bizottság ítélet (C-114/00, EU:C:2002:508, 81. pont).

mérlegelje”.[54] Ahogyan azt a Törvényszék a Ryanair érvelése nagy részének alapját képező, 2018. szeptember 19-i HH Ferries és társai kontra Bizottság ítéletben[55] – álláspontom szerint helyesen – megállapította, e mérlegelés igénye az arányosság elvét és az állami támogatások EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti tilalma szigorú értelmezésének elvét juttatja kifejezésre. Az tehát általánosan alkalmazandó az említett cikk (3) bekezdésében előírt valamennyi eltérésre.

85. A Törvényszék által a megtámadott ítéletben előadott ellenkező értelmű érvelés számomra nem meggyőző. Ez az indokolás lényegében, ha nem is kizárólagosan az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése b) és c) pontja szövegének összehasonlításán alapuló Ausztria kontra Bizottság ítéletben a Bíróság által alkalmazott ezen értelmezési kritérium alkalmazásán alapul. A Törvényszék ugyanis ezt az ítéletet veszi alapul a megtámadott ítélet 67. pontjában az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja általa történő szó szerinti értelmezésének alátámasztásához. A Törvényszék az e rendelkezés és az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése c) pontjának szövege közötti, a Bíróság által az Ausztria kontra Bizottság ítéletben kiemelt eltérés figyelmen kívül hagyására hivatkozással lényegében megváltoztatta a HH Ferries és társai kontra Bizottság ítéletet.

86. A Bíróság az Ausztria kontra Bizottság ítélet 20. pontjában – a 107. cikk (3) bekezdése c) pontjának szövegét alapul véve – lényegében annak megállapítására szorítkozott, hogy e rendelkezés a támogatás összeegyeztethetőségét ahhoz a feltételhez köti, hogy az közérdekű célt kövessen, és hogy amennyiben a Szerződés megalkotói hozzá kívánták volna adni e kiegészítő feltételt a Szerződéshez, azt kifejezetten tették volna, ahogyan az az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja esetében is történt. Márpedig álláspontom szerint ezen érvelés nem használható fel a támogatás arányosságának értékelését szolgáló szempontok egyikének a 107. cikk (3) bekezdése b) pontjának hatálya alól történő kizárására. Egyrészről ugyanis még annak feltételezése esetén is, hogy – a Bizottság állításának megfelelően – az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének c) pontjában szereplő nemleges feltétel, amely szerint a támogatások nem befolyásolhatják hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekkel ellentétes mértékben, kifejezetten utal a támogatás kedvező és kedvezőtlen hatásai mérlegelése jelen indítvány 84. pontjában meghatározott értelemben vett igényére, a fellebbezőhöz hasonlóan meg kell állapítani, hogy e feltétel nem említi a támogatás torzulásmentes versenyre gyakorolt hatásainak figyelembevételét, így a Törvényszék gondolatmenetét követve ezen értékelés – az Ausztria kontra Bizottság ítéletben[56] foglaltakkal ellentétben – kizárt az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének c) pontja keretében. Másrészről az, hogy az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjának szövege nem tartalmaz ehhez hasonló negatív feltételt, a támogatás elfogadásának kontextusától függetlenül nem vezethet ez utóbbi hatásai vizsgálatának és a mérlegelésüknek már a kezdetektől történő kizárásához a Törvényszékhez hasonlóan a közérdeknek való megfelelés vélelmének bevezetése révén.

87. Egyébiránt megjegyzem, hogy ez a feltevés a Törvényszék által alapul vett ítélet alapján egyértelműen megcáfolhatatlannak tűnik. A Törvényszék által a megtámadott ítélet 67. és 68. pontjában levont következtetés ugyanis olyan automatizmuson alapul, amely szerint az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjában előírt feltételek teljesülését követően a valamely tagállam gazdasága súlyos zavarának orvoslását szolgáló támogatást szükségszerűen az Unió

[54] Lásd: 2004. április 29-i Olaszország kontra Bizottság ítélet (C-372/97, EU:C:2004:234, 82. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[55] T-68/15, EU:T:2018:563, 211. pont (a továbbiakban: HH Ferries és társai kontra Bizottság ítélet). A Törvényszék a szóban forgó ítéletben elutasította Bizottság által a jelen eljárásban is előadott álláspontot, amely szerint ez az igény nem vonatkozik az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja alapján végzett elemzésekre.

[56] Lásd az Ausztria kontra Bizottság ítélet 101. pontját és a 2018. július 12-i Ausztria kontra Bizottság ítéletet (T-356/15, EU:T:2018:439, 370. pont).

érdekében fogadják el. Márpedig, ezen álláspont látszólag nem egyeztethető össze a Bíróság által a Bizottság felhívására a jelen ügyben adandó magyarázattal, vagyis annak ellenére, hogy ez utóbbi az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjában foglalt eltérés alkalmazása során nem köteles a támogatás hatásait mérlegelni, e mérlegelést szabadon elvégezheti.

88. Következésképpen arra az álláspontra helyezkedem, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 68. pontjában arra a következtetésre jutott, hogy az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja nem követeli meg, hogy a Bizottság a támogatás kedvező hatásait a kereskedelmi feltételekre és a torzulásmentes verseny fenntartására gyakorolt kedvezőtlen hatásaihoz képest mérlegelje.

89. A fentiek alapján emlékeztetek arra, hogy amennyiben a Törvényszék valamely ítéletének indokolása az uniós jogot sérti, de rendelkező része egyéb jogi indokok miatt megalapozottnak bizonyul, a fellebbezést el kell utasítani.[57] Az általam ismertetendő okokból úgy vélem, hogy a harmadik fellebbezési jogalapot egyébként is el kell utasítani mint megalapozatlant, és azt javaslom, hogy a Bíróság e kérdésben változtassa meg az indokolást.

90. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy a támogatási intézkedések belső piaccal való összeegyeztethetőségének az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése alapján történő mérlegelése az uniós bíróságok ellenőrzése alatt eljáró Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik.[58] E tekintetben a Bizottság széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amelynek gyakorlása összetett gazdasági és társadalmi értékelésekkel jár.[59] E mérlegelési jogkör gyakorlása során a Bizottság iránymutatásokat fogadhat el annak megállapítása érdekében, hogy milyen kritériumok alapján kívánja értékelni a tagállamok által tervezett támogatási intézkedések belső piaccal való összeegyeztethetőségét. A következetes ítélkezési gyakorlat szerint a Bizottság ilyen magatartási szabályok elfogadásával korlátozza magát az említett mérlegelési jogkör gyakorlásában, és főszabály szerint nem térhet el e szabályoktól anélkül, hogy ne tenné ki magát annak, hogy egyes esetekben az általános jogelveknek – mint az egyenlő bánásmód vagy a bizalomvédelem elvének – a megsértése miatt felelősségre vonható legyen.[60] A Bíróság – amennyiben a Bizottság magatartási szabályok elfogadása révén természetesen nem tekinthet el az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja által ráruházott mérlegelési jogkör gyakorlásától[61] – a pénzügyi válsággal összefüggésben az állami támogatási szabályoknak a bankszektorra történő alkalmazásáról szóló, a Bizottság által 2013-ban elfogadott közleményre[62] hivatkozással megállapította, hogy az e közleményben szereplő magatartási szabályok elfogadása „olyan hatással jár, mint a Bizottság mérlegelési jogköre gyakorlásának saját maga általi korlátozása, abban az értelemben, hogy ha valamely tagállam egy olyan tervezett állami támogatást jelent be a Bizottságnak, amely megfelel e szabályoknak, a Bizottság főszabály szerint köteles e tervezett támogatást engedélyezni.”[63] Márpedig az ideiglenes keretnek hasonló önkorlátozó hatást kell elismerni.

[57] Lásd többek között az Ausztria kontra Bizottság ítélet 47. pontját.

[58] Lásd: 2022. december 15-i Veejaam és Espo ítélet (C-470/20, EU:C:2022:981, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[59] Lásd: 2022. december 15-i Veejaam és Espo ítélet (C-470/20, EU:C:2022:981, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[60] Lásd: 2022. december 15-i Veejaam és Espo ítélet (C-470/20, EU:C:2022:981, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[61] Lásd: 2022. december 15-i Veejaam és Espo ítélet (C-470/20, EU:C:2022:981, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[62] Az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben hozott bankmentő intézkedésekre való, 2013. augusztus 1. utáni alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény (HL 2013. C 216., 1. o.).

[63] Lásd: 2016. július 19-i Kotnik és társai ítélet (C-526/14, EU:C:2016:570, 43. pont).

91. E keret – amelyet az összes tagállam gazdaságát sújtó, a világjárvány következtében elrendelt korlátozásokkal leginkább érintett ágazatokban a tagállamok részéről jelentős beavatkozást szükségessé tevő, példa nélküli egészségügyi szükséghelyzet kezelése céljából fogadtak el – lehetővé tette a Bizottság számára a tagállamok által bejelentett több projektnek rendkívül rövid határidőben történő vizsgálatát és jóváhagyását amiatt, hogy ezen intézkedések hatékonysága az időszerűségüktől is függött. A vitatott határozat ilyen szükséghelyzeti kontextusba illeszkedik.

92. Kétségtelen, hogy – amint azt a Bizottság is előadta a tárgyaláson – pont válságos időkben kell odafigyelni az uniós alapelvek, valamint az állami támogatási politikában uralkodó elvek tiszteletben tartására. A fentieknek megfelelően emiatt vélem úgy, hogy a Bíróságnak az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjában előírt eltérés[64] alkalmazásával érintetthez hasonló szükséghelyzetekben is meg kell erősítenie, hogy a Bizottság – annak biztosítása érdekében, hogy a hozzá bejelentett intézkedések megfeleljenek a közérdeknek – köteles ezen intézkedések összeegyeztethetőségének értékeléséről szóló határozat keretében egyedileg mérlegelni a tagállamok által e jogcímen elfogadott támogatási intézkedések pozitív és negatív hatásait.

93. Mindazonáltal az is egyaránt kétségtelen, hogy a Covid19-világjárvány által kiváltott korlátozások révén kialakult helyzet kivételessége, e korlátozásoknak az Unió egészére gyakorolt hatása – amely jóval meghaladja az egy tagállam EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja szerinti gazdasága zavarának területileg korlátozott méretét –, valamint a leginkább sújtott ágazatok támogatását szolgáló gyors intézkedések szükségessége mind olyan elem, amelyet figyelembe kell venni annak a közérdekű célnak a felvázolása során, amelynek alapján el kell végezni az említett mérlegelést és biztosítani kell a nemzeti intézkedések szükségszerű koordinációját.

94. Ebben a kontextusban úgy vélem, hogy a Bizottság számára bizonyos keretek között engedélyezni kell, hogy általánosságban ilyen mérlegelést végezzen olyan eszközökkel, amelyek megvizsgálják a válságnak az Unió gazdaságának egészére gyakorolt hatását, és olyan szabályokat, valamint korlátokat határoznak meg, amelyeket a válság leküzdése céljából az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja alapján elfogadott összes állami intézkedésre alkalmazni kell, azzal hogy amennyiben a szóban forgó intézkedések tiszteletben tartják az említett szabályokat és korlátokat, valamint a követett céllal is arányosak, megfelelnek a közérdeknek, mivel az általuk bevezetett torzítások főszabály szerint szükségszerűeknek minősülnek.

95. Álláspontom szerint az ideiglenes keret – amelynek megfelelően a Bizottság értékelte a szóban forgó támogatási programnak a belső piaccal való összeegyeztethetőségét – a fent megjelölt kritériumokra ad választ. A Bizottság abban határozza meg, hogy mely csatornákon keresztül hat ki az egészségügyi válsághelyzet az Unió gazdaságára, és azt, hogy a kedvezőtlen gazdasági hatások mérséklése érdekében a tagállamok és az uniós intézmények részéről összehangolt gazdasági válaszintézkedés szükséges, valamint egyértelművé teszi, hogy a COVID-19-járvány által előidézett kivételes körülmények között minden vállalkozás súlyos likviditási nehézségekkel szembesülhet, ami helyénvalóvá teszi a tagállamok számára, hogy „a hitelintézeteket és más pénzügyi közvetítőket arra ösztönöz[zék], hogy továbbra is betöltsék szerepüket az EU gazdaságának támogatásában”, különösen az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja szerinti, a bankokon, mint pénzügyi közvetítőkön keresztül eljutó támogatások révén, amelyek közvetlenül a vállalkozások javát szolgálják (4. és 5. pont).[65] Ezt követően a Bizottság kiemeli az

[64] Abban az esetben is, ha egyet kell értenem a Bizottsággal abban, hogy az érintett tagállam számára „alapvető fontosságú” a gazdaságának zavara, amely lehetővé teszi az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjában előírt eltérés alkalmazását.

[65] A Bizottság a vitatott határozat 42. pontjában megismétli ezt a célt.

állami támogatások uniós ellenőrzésének jelentőségét annak biztosításában, „hogy az uniós belső piac ne váljon széttagolttá, és az egyenlő versenyfeltételek ne sérüljenek”, valamint „a káros támogatási [versenyek elkerülésében], ahol a több anyagi erőforrással rendelkező tagállamok kiadásai az Unión belüli kohézió kárára jóval túlléphetik a más tagállamok kiadásait” (10. pont). Végezetül a Bizottság megállapítja, hogy az ideiglenes keret célja „egy olyan keret meghatározása, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az uniós belső piac integritásának megőrzése és az egyenlő versenyfeltételek biztosítása mellett orvosolják a vállalkozások jelenlegi nehézségeit” (16. pont). A Bizottság e célokat figyelembe véve ismerte el az ideiglenes keret hitelgarancia formájában nyújtott támogatásokra vonatkozó 3.2. pontjában, hogy az ilyen típusú „korlátozott időtartamú és összegű” támogatások a hirtelen likviditáshiánnyal küzdő vállalkozások likviditáshoz való hozzáférésének biztosításához „megfelelő, szükséges és célzott megoldást kínálhatnak”.

96. Úgy látom, hogy a javasolt megközelítés[66] is lényegében feltevésen alapul. A megtámadott ítélet 68. pontjában szereplő feltevéstől eltérően azonban nagyobb rugalmasságot biztosít a Bizottság részére, és lehetővé teszi az uniós bíróság számára, hogy továbbra is – bár korlátozottan – felülvizsgálhassa a Bizottság mérlegelési mozgásterének gyakorlását.

97. Végezetül célszerű kiemelni, hogy annak elkerülése érdekében, hogy ez a megközelítés konkrét esetben enyhítsen a Bizottság válságidőszakban az államok saját vállalkozásaik támogatását célzó intézkedéseik felett gyakorolt ellenőrzésének szigorúságán – különösen pedig akkor, ha ez utóbbiak egynél több tagállam egy vagy több gazdasági ágazatába fektetnek be, az intézkedéseket meghosszabbítják vagy azok egymást követik – és így tartósan megváltoztatják az uniós vállalkozások működésének versenyfeltételeit konkrétan a nagyobb költségvetési kapacitással rendelkező tagállamok vállalkozásai javára, szükséges, hogy az ideiglenes kerethez hasonló, különösen a hosszú időn keresztül alkalmazni kívánt eszközökben szereplő mérlegelés során figyelembe vegyék a korábbi eszközök révén már engedélyezett intézkedéseknek a kereskedelmi feltételekre és a torzulásmentes versenyre gyakorolt hatását is.

98. A fenti megfontolások alapján úgy vélem, hogy a harmadik fellebbezési jogalapot a megtámadott ítélet 67–70. pontban szereplő indokolás megváltoztatása révén el kell utasítani.

III. Végkövetkeztetés

99. A fenti megfontolások összessége tükrében azt javaslom a Bíróságnak, hogy utasítsa el a Ryanair által a fellebbezése alátámasztására felhozott első, második és harmadik fellebbezési jogalapot.

[66] Kiemelem, hogy ezt a megközelítést a Bizottság fenntartotta a Törvényszék előtt, és azt ez utóbbi a megtámadott ítélet 71. pontjában elutasította.