CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
G. PITRUZZELLA
van 16 maart 2023 [1]

Zaak C-209/21 P

Ryanair DAC
tegen

Europese Commissie

„Hogere voorziening – Staatssteun – Zweden – COVID-19 – Garanties voor leningen om luchtvaartmaatschappijen te helpen – Besluit van de Europese Commissie om geen bezwaar te maken”

1. De in de onderhavige zaak aan de orde zijnde hogere voorziening maakt deel uit van een hele reeks bij het Hof aanhangige zaken waarmee Ryanair opkomt tegen de arresten waarbij het Gerecht de beroepen heeft verworpen die zij had ingesteld tegen de besluiten van de Europese Commissie houdende goedkeuring van de steunmaatregelen die meerdere lidstaten naar aanleiding van de COVID-19-pandemie voor op hun grondgebied opererende luchtvaartmaatschappijen hebben vastgesteld in de vorm van individuele steun of steunregelingen en die, naargelang het geval, zijn gebaseerd op artikel 107, lid 2, onder b), VWEU of artikel 107, lid 3, onder b), VWEU. [2] In de onderhavige zaak verzoekt Ryanair DAC (hierna: „Ryanair” of „rekwirante”) het Hof om vernietiging van het arrest van 17 februari 2021, Ryanair/Commissie [3] (hierna: „bestreden arrest”).

I. Feiten, procedure bij het Gerecht, bestreden arrest, procedure bij het Hof en conclusies van partijen

2. De aan het bij het Gerecht ingestelde beroep ten grondslag liggende feiten zijn in de punten 1 tot en met 3 van het bestreden arrest beschreven en kunnen als volgt worden samengevat.

3. Op 3 april 2020 heeft het Koninkrijk Zweden bij de Commissie een steunmaatregel in de vorm van een garantieregeling voor leningen aan bepaalde luchtvaartmaatschappijen (hierna: „betrokken steunregeling”) aangemeld, waarmee werd beoogd ervoor te zorgen dat luchtvaartmaatschappijen die beschikken over een door die lidstaat verleende vergunning en die belangrijk zijn voor de bereikbaarheid van die lidstaat, over voldoende liquiditeiten beschikken om te voorkomen dat hun voortbestaan in het gedrang komt door de verstoringen als gevolg van

[1] Oorspronkelijke taal: Italiaans.

[2] Voor de beschrijving van de context van de hogere voorziening die het voorwerp van de onderhavige conclusie is, verwijs ik naar punt 1 van mijn conclusie in zaak C-320/21, Ryanair DAC/Commissie.

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

de COVID-19-pandemie, en om de continuïteit van hun economische activiteit tijdens en na de huidige crisis te verzekeren. Met uitzondering van luchtvaartmaatschappijen die hoofdzakelijk chartervluchten met passagiers uitvoeren, komt de betrokken steunregeling ten goede aan alle luchtvaartmaatschappijen die op 1 januari 2020 in het bezit waren van de Zweedse vergunning om commerciële luchtvaartactiviteiten te verrichten krachtens artikel 3 van verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap[4]. Het maximale bedrag aan leningen dat op grond van deze regeling werd gegarandeerd bedroeg 5 miljard Zweedse kronen (SEK), en de garantie, die zowel op investerings- als op werkkapitaalleningen ziet, werd verleend tot uiterlijk 31 december 2020 en heeft een looptijd van ten hoogste zes jaar. Op 11 april 2020 heeft de Commissie besluit C(2020) 2366 final betreffende steunmaatregel SA.56812 (2020/N) – Zweden – COVID-19: garantieregeling voor leningen aan luchtvaartmaatschappijen (hierna: „litigieus besluit") vastgesteld. In dit besluit heeft de Commissie, na tot de bevinding te zijn gekomen dat de betrokken maatregel moest worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, onderzocht of deze, gelet op haar mededeling van 19 maart 2020 met de titel „Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak"[5], zoals gewijzigd op 3 april 2020[6] (hierna: „tijdelijke kaderregeling"), verenigbaar was met de interne markt. De Commissie is tot de slotsom gekomen dat de betrokken steunregeling voldeed aan alle relevante voorwaarden van punt 3.2 van de tijdelijke kaderregeling, met het opschrift „Steun in de vorm van garanties voor leningen", en verenigbaar was met de interne markt overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder b), VWEU. Zij heeft er derhalve geen bezwaar tegen gemaakt.

4. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 1 mei 2020, heeft Ryanair beroep ingesteld tegen het litigieuze besluit. De Franse Republiek en het Koninkrijk Zweden zijn toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie. Ryanair heeft ter ondersteuning van haar beroep vier middelen aangevoerd. Het eerste middel was in essentie ontleend aan schending van het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit en van het beginsel van het vrije dienstenverkeer, het tweede middel aan niet-nakoming van de verplichting om de positieve gevolgen van de steunmaatregel af te wegen tegen de negatieve gevolgen ervan voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor de handhaving van een onvervalste mededinging, het derde middel in essentie aan schending van de procedurele rechten die voortvloeien uit aan artikel 108, lid 2, VWEU, en het vierde middel aan niet-nakoming van de motiveringsplicht. Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht alle door Ryanair aangevoerde middelen afgewezen en het beroep in zijn geheel verworpen, Ryanair verwezen in haar eigen kosten en in de kosten van de Commissie, en verklaard dat de Franse Republiek en het Koninkrijk Zweden elk hun eigen kosten zouden dragen.

5. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 1 april 2021, heeft Ryanair de hogere voorziening ingesteld die in deze conclusie aan de orde is. Op 19 oktober 2022 is een terechtzitting gehouden, waarop tevens zaak C-210/21 P, Ryanair/Commissie, is behandeld over een steunmaatregel in de vorm van uitstel van betaling van de burgerluchtvaartbelasting en de solidariteitsbelasting op vliegtickets – welke belastingen in de periode van maart tot en met december 2020 maandelijks verschuldigd waren – die Frankrijk had vastgesteld ten gunste van luchtvaartmaatschappijen die in het bezit zijn van een in Frankrijk verleende exploitatievergunning. Tijdens deze terechtzitting hebben Ryanair, de Commissie, het Koninkrijk Zweden en de Franse Republiek pleidooi gehouden.

4 PB 2008, L 293, blz. 3.

5 PB 2020, C 91 I, blz. 1.

6 PB 2020, C 112 I, blz. 1.

6. Ryanair verzoekt het Hof primair het bestreden arrest te vernietigen, het litigieuze besluit nietig te verklaren en de Commissie te verwijzen in de kosten. Subsidiair verzoekt zij het Hof het bestreden arrest te vernietigen, de zaak voor hernieuwde behandeling terug te verwijzen naar het Gerecht en de beslissing omtrent de kosten van de procedure in eerste aanleg en in hogere voorziening aan te houden. De Commissie verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen en rekwirante te verwijzen in de kosten. Het Koninkrijk Zweden en de Franse Republiek verzoeken het Hof de hogere voorziening af te wijzen.

II. Hogere voorziening

7. Tot ondersteuning van haar hogere voorziening voert Ryanair vijf middelen aan. Met het eerste middel stelt zij dat het non-discriminatiebeginsel is geschonden, met het tweede middel dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting en de feiten onjuist heeft opgevat ten aanzien van haar argumenten inzake de schending van de vrijheid van dienstverrichting, met het derde middel dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie niet verplicht is om de positieve en negatieve gevolgen van de steun tegen elkaar af te wegen, met het vierde middel dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting en de feiten onjuist heeft opgevat bij de beoordeling of het besluit al dan niet ontoereikend is gemotiveerd, en het vijfde middel is ontleend aan het feit dat het Gerecht niet heeft vastgesteld dat de Commissie verplicht was om een formele onderzoeksprocedure in te leiden met betrekking tot de betrokken regeling.

8. Zoals het Hof mij heeft verzocht, heeft deze conclusie uitsluitend betrekking op de eerste drie middelen in hogere voorziening.

A. Eerste middel in hogere voorziening

9. Met het eerste middel in hogere voorziening, dat gericht is tegen de punten 25 tot en met 57 van het bestreden arrest, voert Ryanair aan dat het Gerecht inbreuk heeft gemaakt op het Unierecht met betrekking tot de vaststelling of er in de betrokken steunregeling sprake is van ongerechtvaardigde discriminatie op grond van nationaliteit. Dit middel valt uiteen in vijf grieven.

10. In de motivering van het bestreden arrest waartegen die grieven zijn gericht heeft het Gerecht om te beginnen vastgesteld dat „een van de voorwaarden om voor de betrokken steunregeling in aanmerking te komen, te weten het bezit van een Zweedse vergunning, ertoe leidt dat luchtvaartmaatschappijen waarvan de hoofdvestiging zich in Zweden bevindt en die in aanmerking komen voor een door de staat gegarandeerde lening, anders worden behandeld dan luchtvaartmaatschappijen waarvan de hoofdvestiging zich in een andere lidstaat bevindt en die luchtvervoersdiensten binnen, van en naar Zweden exploiteren in het kader van het vrije dienstenverkeer en de vestigingsvrijheid, die niet voor een dergelijke lening in aanmerking komen” (punt 30 van het bestreden arrest). Voorts heeft het Gerecht verklaard dat, gesteld dat dit verschil in behandeling kan worden gelijkgesteld met discriminatie als bedoeld in artikel 18, eerste alinea, VWEU, erop dient te worden gewezen dat volgens die bepaling binnen de werkingssfeer van de Verdragen en „onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld”, elke discriminatie op grond van nationaliteit is verboden, en dat derhalve dient te worden nagegaan of dit verschil in behandeling is toegestaan op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, dat de rechtsgrondslag van het litigieuze besluit vormt. Daarvoor moest volgens het Gerecht in de eerste plaats worden onderzocht of het doel van de betrokken steunregeling voldeed aan de voorwaarden van de laatstgenoemde bepaling, en in de tweede plaats of de

voorwaarden voor het verlenen van de steun niet verder gingen dan noodzakelijk was om dat doel te bereiken (punt 31 van het bestreden arrest). Het Gerecht heeft daarna eerst het doel van de betrokken steunregeling omschreven (punten 32 en 33 van het bestreden arrest) en vervolgens onderzocht of de voorwaarden voor het verlenen van de steun niet verder gingen dan noodzakelijk was om het doel van de betrokken steunregeling te bereiken en voldeden aan de vereisten van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU (punten 34-56 van het bestreden arrest), en is daarbij tot de slotsom gekomen dat dat niet respectievelijk wel het geval is (punt 57 van het bestreden arrest).

1. Eerste grief

11. Met de eerste grief van het eerste middel in hogere voorziening voert Ryanair aan dat het Gerecht het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit heeft geschonden aangezien het – ondanks dat het ten eerste heeft vastgesteld dat er sprake is van een ongelijke behandeling tussen de luchtvaartmaatschappijen waarvan de hoofdvestiging zich in Zweden bevindt en die waarvan de hoofdvestiging zich in een andere lidstaat bevindt, en ten tweede dat deze ongelijke behandeling discriminatie kan vormen – heeft geoordeeld dat deze discriminatie alleen op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU moest worden onderzocht. Volgens rekwirante heeft het Gerecht daarmee op vier punten blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

12. In de eerste plaats voert Ryanair aan dat door de toegang tot de betrokken steunregeling te beperken tot luchtvaartmaatschappijen die in het bezit zijn van een in Zweden verleende exploitatievergunning, er overeenkomstig het arrest van 18 maart 2014, International Jet Management[7] – dat het Gerecht bewust buiten beschouwing heeft gelaten – sprake is van rechtstreekse discriminatie op grond van nationaliteit. In de tweede plaats voert Ryanair aan dat artikel 107 VWEU, anders dan het Gerecht in punt 31 van het bestreden arrest heeft verklaard, geen „bijzondere bepaling" is in de zin van artikel 18, eerste alinea, VWEU aangezien het niet in bijzondere discriminatieverboden voorziet. In de derde plaats voert Ryanair aan dat rechtstreekse discriminatie op grond van nationaliteit zoals die welke door de litigieuze maatregel is ontstaan, uitsluitend kan worden gerechtvaardigd op basis van uitdrukkelijk in het Verdrag vastgestelde uitzonderingsgronden en dus – aangezien het gaat om een maatregel die invloed heeft op de vrijheid van dienstverrichting – op de gronden van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid die uitputtend zijn vermeld in artikel 52 VWEU, waarnaar artikel 62 VWEU verwijst. De door de Commissie in het litigieuze besluit aangevoerde rechtvaardigingsgronden dat Zweden bereikbaar moest blijven, vallen volgens haar niet onder deze uitzonderingen. In de vierde plaats voert Ryanair aan dat zelfs indien de vrijheid van dienstverrichting in casu niet in het geding is, het Gerecht hoe dan ook heeft nagelaten om te beoordelen of de ongelijke behandeling die door de betrokken steunregeling is ontstaan, gerechtvaardigd is op grond van „objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen", zoals volgens de rechtspraak van het Hof en met name het arrest International Jet Management vereist is.

13. Ik herinner eraan dat het algemene non-discriminatiebeginsel vereist dat vergelijkbare situaties niet verschillend worden behandeld, en dat verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is.[8]

[7] C-628/11, EU:C:2014:171, punt 68 (hierna: „arrest International Jet Management").

[8] Zie arrest van 27 oktober 2022, ADPA en Gesamtverband Autoteile-Handel (C-390/21, EU:C:2022:837, punt 41).

14. Artikel 18, eerste alinea, VWEU bepaalt dat „[b]innen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, […] elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden [is]". Volgens vaste rechtspraak kan deze bepaling slechts autonoom toepassing vinden in gevallen waarin het Unierecht wel geldt, maar waarvoor de Verdragen niet in bijzondere discriminatieverboden voorzien.[9] Volgens het Hof worden dergelijke verboden met name gevormd door de Verdragsbepalingen inzake het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven als bedoeld in artikel 20, lid 2, onder a), VWEU en artikel 21 VWEU[10], de bepalingen inzake vrij verkeer van goederen (artikelen 30, 34 en 110 VWEU)[11], vrij verkeer van werknemers (artikel 45 VWEU)[12], vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU)[13], vrijheid van dienstverrichting (artikelen 56-62 VWEU)[14] en vrij verkeer van kapitaal (artikelen 63 en 65 VWEU)[15]. Aan de toepassing van artikel 18, eerste alinea, VWEU is derhalve de voorwaarde verbonden dat op de aan de aangevoerde discriminatie ten grondslag liggende situatie geen enkele in de Verdragen neergelegde bijzondere regel van toepassing is die discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt.[16]

15. In mijn conclusie in zaak C-320/21 P, Ryanair/Commissie[17], heb ik reeds uiteengezet dat, hoewel met het in het artikel 107, lid 1, VWEU neergelegde verbod op steun wordt beoogd te waarborgen dat de mededinging op de interne markt niet wordt vervalst door ingrepen van de lidstaten, die meestal ertoe strekken nationale ondernemingen te bevoordelen, ik enige moeite heb om deze bepaling te erkennen als een regel die tot doel heeft het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit op dezelfde wijze ten uitvoer te leggen als de bepalingen van het VWEU betreffende de vier vrijheden. Zoals ik in die conclusie heb vermeld, vertonen de doelen van het in artikel 18, eerste alinea, VWEU neergelegde non-discriminatiebeginsel en de regeling inzake staatssteun inderdaad een zekere verwantschap, te weten de bescherming van de mededinging en de Europese vrijheden, maar vormt deze regeling een instrument om discriminatie te controleren, zonder zelf in een non-discriminatievoorschrift te voorzien. Zoals de Commissie betoogt, staan de leden 2 en 3 van artikel 107 VWEU, voor zover zij bepalen dat bepaalde steunmaatregelen onder bepaalde voorwaarden verenigbaar zijn met de interne markt, niettemin bepaalde verschillen in behandeling toe wanneer deze noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van de in deze bepalingen neergelegde doelstellingen en daarmee evenredig zijn, en zijn zij derhalve relevant voor de toepassing van het verbod van discriminatie, aangezien zij „bijzondere bepalingen" van de Verdragen in de zin van artikel 18, eerste alinea, VWEU zijn.

16. Het tweede argument dat Ryanair aanvoert in het kader van de onderzochte vierde grief moet mijns inziens dus worden afgewezen.

17. Met het eerste en het vierde argument betoogt Ryanair, onder verwijzing naar het arrest International Jet Management, dat het in de betrokken steunregeling gebruikte criterium voor de selectie van de begunstigden discriminerend is en niet wordt gerechtvaardigd door „objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit" als bedoeld in dat arrest.

9 Zie arrest van 6 oktober 2022, Contship Italia (C-433/21 en C-434/21, EU:C:2022:760, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

10 Zie arrest van 15 juli 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, punt 65).

11 Zie arrest van 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland (C-591/17, EU:C:2019:504, punt 40).

12 Zie arrest van 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, punt 78).

13 Zie arrest van 3 maart 2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, punt 55).

14 Zie arrest van 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland (C-591/17, EU:C:2019:504, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

15 Zie arrest van 18 maart 2021, Autoridade Tributária en Aduaneira (Belasting over vermogenswinst op onroerend goed) (C-388/19, EU:C:2021:212, punt 21).

16 Zie arrest van 11 juni 2020, TÜV Rheinland LGA Products en Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:453, punten 31 en 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

17 Zie in dezelfde zin mijn conclusie in zaak C-320/21 P, Ryanair/Commissie, punten 63-66.

18. In dit verband wijs ik er om te beginnen op dat het Hof meerdere malen heeft geoordeeld dat de besluiten die de Commissie in het kader van de procedure van artikel 108 VWEU vaststelt, nooit mogen leiden tot een resultaat dat strijdig is met specifieke Verdragsbepalingen, en dat staatssteun die wegens enkele van haar voorwaarden in strijd is met specifieke Verdragsbepalingen of indruist tegen de algemene beginselen van het Unierecht, zoals het beginsel van gelijke behandeling, door de Commissie niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden verklaard.[18] Deze beperking volgt volgens het Hof uit de algemene opzet van het Verdrag, in het kader waarvan de bepalingen op het gebied van steun geen „gesloten systeem" vormen.

19. Anders dan de Commissie betoogt in haar opmerkingen voor het Hof, zijn de regels waarmee een lidstaat de kring van begunstigden van een steunregeling vaststelt op grond van die rechtspraak niet uitgesloten van de verplichting om de Verdragsbepalingen inzake gelijke behandeling en vrij verkeer na te leven. Een dergelijke uitsluiting volgt mijns inziens noch uit de algemene verwijzing in bovengenoemde rechtspraak naar de „modaliteiten" van de steun, noch uit het arrest van 22 maart 1977, Iannelli & Volpi[19], waarop de Commissie zich baseert in haar opmerkingen met betrekking tot het tweede middel in hogere voorziening, naar de analyse waarvan ik verwijs.

20. Dit neemt niet weg dat de in punt 18 supra genoemde rechtspraak in elk geval moet worden verzoend met het feit dat de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de interne markt in het systeem van het VWEU moet worden beoordeeld in het licht van de bepalingen van artikel 107, leden 2 en 3, VWEU, volgens welke verschillen in behandeling, zoals gezegd, zijn toegelaten wanneer zij noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van de in het Verdrag neergelegde doelstellingen en daarmee evenredig zijn en, zoals gepreciseerd in punt 15 supra, „bijzondere bepalingen" in de zin van artikel 18, eerste alinea, VWEU vormen.

21. Dit zijn de beginselen op grond waarvan de argumenten moeten worden onderzocht die rekwirante baseert op het arrest International Jet Management. In dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat artikel 18 VWEU zich verzet tegen een wettelijke regeling van een lidstaat die voorschrijft dat een luchtvaartmaatschappij die over een in een andere lidstaat verleende exploitatievergunning beschikt, vluchten vanuit derde landen slechts mag uitvoeren indien zij van de eerste lidstaat een vergunning heeft verkregen om zijn luchtruim binnen te vliegen, terwijl een dergelijke vergunning niet wordt verlangd van luchtvaartmaatschappijen die beschikken over een door de eerste lidstaat verleende exploitatievergunning. Na erop te hebben gewezen dat de regels inzake gelijke behandeling van eigen burgers en burgers van andere lidstaten niet alleen openlijke discriminatie op grond van nationaliteit of, voor vennootschappen, op grond van de plaats van de zetel verbieden, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie die, door toepassing van andere onderscheidingscriteria, in feite tot hetzelfde resultaat leiden, heeft het Hof in dat arrest gepreciseerd dat de betrokken nationale regeling, die gebaseerd was op de staat waar de exploitatievergunning is verleend, een onderscheidingscriterium invoerde dat in feite tot hetzelfde resultaat leidde als een op de nationaliteit gebaseerd criterium, aangezien de exploitatievergunning overeenkomstig artikel 4, onder a), van verordening nr. 1008/2008 wordt uitgereikt door de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de hoofdvestiging van de betrokken luchtvaartmaatschappij zich bevindt in de zin van artikel 2, punt 26, van die verordening.[20] In punt 68 van dat arrest, waarop de argumentatie van Ryanair berust, heeft het Hof geoordeeld dat

[18] Zie arresten van 31 januari 2023, Commissie/Braesch e.a. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, punt 96), en 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie (C-594/18 P, EU:C:2020:742, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak; hierna: „arrest Oostenrijk/Commissie").

[19] 74/76, EU:C:1977:51 (hierna: „arrest Iannelli & Volpi").

[20] Zie arrest International Jet Management, punten 64-66.

„[e]en dergelijk verschil in behandeling […] slechts gerechtvaardigd [is] indien het berust op objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel".

22. Allereerst merk ik op dat, aangezien het bezit van een Zweedse exploitatievergunning een van de voorwaarden is om voor de betrokken steunregeling in aanmerking te komen, Ryanair geen ongelijk heeft waar zij, onder verwijzing naar het arrest International Jet Management, stelt dat de kring van begunstigden van die regeling onder andere wordt bepaald op grond van „een onderscheidingscriterium […] dat in feite tot hetzelfde resultaat leidt als een op de nationaliteit gebaseerd criterium".[21] De analogie tussen de onderhavige zaak en de zaak die aanleiding heeft gegeven tot dat arrest, en dus de mogelijkheid om de daarin vastgestelde beginselen op de onderhavige zaak toe te passen, gaat echter niet verder dan dat.

23. De staatssteunregeling vertoont namelijk eigen – niet alleen procedurele – kenmerken, waarmee ook voor de toepassing van het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit rekening moet worden gehouden. Zo kan het vereiste van een band met het nationale grondgebied om voor steun in aanmerking te komen, afhankelijk van de aard van de betrokken maatregel en het doel daarvan, zowel noodzakelijk als evenredig blijken te zijn, zodat ook een onderscheidend criterium als dat voor de afbakening van de kring van begunstigden van de betrokken steunregeling, dat in wezen gebaseerd is op de hoofdvestiging van de onderneming[22], naargelang het geval gerechtvaardigd en niet-discriminerend kan blijken te zijn.[23]

24. Het Gerecht heeft in punt 31 van het bestreden arrest dus terecht geoordeeld dat er slechts sprake van discriminatie kan zijn indien en voor zover het vereiste van de in Zweden afgegeven vergunning niet passend en evenredig blijkt te zijn ter verwezenlijking van het doel van de betrokken steunregeling overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder b), VWEU.[24]

25. Hoe dan ook, zelfs indien het arrest International Jet Management relevant wordt geacht voor de toepassing van het algemene beginsel van non-discriminatie op het gebied van staatssteun, ben ik van mening dat de overwegingen omtrent het vereiste de bereikbaarheid van Zweden in het algemeen en de binnenlandse bereikbaarheid in het bijzonder, met inbegrip van de voortzetting van essentiële luchtvervoersdiensten, te waarborgen, ook in verband met de door de COVID-19-pandemie veroorzaakte noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid – welk vereiste, zoals hieronder nader zal worden toegelicht, het hoofddoel van de Zweedse wetgever was bij de vaststelling van de betrokken steunmaatregel – kunnen worden aangemerkt als „objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen"[25] waarbij het niet om een zuiver economische doelstelling[26] in de zin van dat arrest gaat. Ook in die context blijft de beoordeling van de evenredigheid in elk geval de hoeksteen van de evaluatie of er sprake is van een door artikel 18, eerste alinea, VWEU verboden discriminatie. In punt 68 van het arrest International Jet Management heeft het Hof namelijk gepreciseerd dat de overwegingen die de betrokken lidstaat heeft ingeroepen om een verschil in behandeling op grond van nationaliteit te rechtvaardigen – let wel dat dit verschil in de onderhavige zaak, anders dan in het arrest

21 Zie arrest International Jet Management, punt 65.

22 Zie arrest International Jet Management, punt 66.

23 Dat is wat in wezen blijkt uit het arrest van 26 september 2002, Spanje/Commissie (C-351/98, EU:C:2002:530, punt 57).

24 In werkelijkheid wijkt de redenering van het Gerecht in punt 31 van het bestreden arrest deels af van de voorgestelde redenering. Het heeft in wezen overwogen dat, zelfs indien werd geoordeeld dat de door de betrokken steunregeling ontstane ongelijke behandeling discriminatie op grond van nationaliteit vormt, hoe dan ook moet worden nagegaan of die discriminatie is toegestaan op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU.

25 Zie arrest International Jet Management, punt 68.

26 Zie arrest International Jet Management, punt 70.

International Jet Management, niet aan alle luchtvaartmaatschappijen met een Zweedse vergunning ten goede komt, maar alleen aan die welke voldoen aan specifieke aanvullende criteria – „evenredig [moeten] zijn aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel".

26. Uit het voorgaande volgt dat ook het eerste en het vierde argument dat Ryanair heeft aangevoerd in het kader van haar eerste grief van haar eerste middel in hogere voorziening ongegrond zijn. Wat het derde argument betreft, aangezien dit in essentie overlapt met de argumenten die in het kader van haar vierde middel in hogere voorziening zijn aangevoerd, verwijs ik naar het onderzoek van dat middel.

27. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat de eerste grief van het eerste middel in hogere voorziening, voor zover tot hier onderzocht, ongegrond moet worden verklaard.

2. Tweede grief

28. Met de tweede grief van haar eerste middel in hogere voorziening voert Ryanair aan dat het Gerecht in punt 32 van het bestreden arrest, waarin het heeft geoordeeld dat met de betrokken steunregeling wordt beoogd „om de ernstige verstoring van de Zweedse economie als gevolg van de COVID-19-pandemie op te heffen […] door ervoor te zorgen dat Zweden bereikbaar blijft", blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting en de feiten onjuist heeft opgevat. Volgens rekwirante blijkt uit het litigieuze besluit namelijk duidelijk dat die regeling in werkelijkheid tot doel had ervoor te zorgen dat luchtvaartmaatschappijen die in het bezit waren van een in Zweden verleende exploitatievergunning, die werden geselecteerd op grond van een discriminerend criterium gebaseerd op nationaliteit, over voldoende liquiditeiten beschikken.

29. Deze grief moet mijns inziens worden afgewezen. Volgens mij heeft het Gerecht namelijk terecht vastgesteld dat het hoofddoel van de betrokken steunregeling was de interne en externe bereikbaarheid van Zweden te waarborgen en heeft het geen blijk gegeven van de onjuiste rechtsopvatting die rekwirante hem verwijt door in punt 33 van het bestreden arrest te hebben geoordeeld dat een dergelijk doel in overeenstemming is met de doelstelling van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU om de lidstaten in staat te stellen een ernstige verstoring in hun economie op te heffen. Het doel de luchtverbinding met het Zweedse grondgebied te waarborgen is duidelijk uitgedrukt in zowel overweging 8 van het litigieuze besluit, waarin de betrokken steunregeling is beschreven, als overweging 43 daarvan, waarin de Commissie de relevantie van dat doel en de voorwaarden voor het bereiken ervan beoordeelt met het oog op de toepassing van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU. Uit die in punt 32 van het bestreden arrest genoemde overwegingen blijkt duidelijk dat de selectie van de begunstigden van de regeling op grond van het criterium dat zij in het bezit zijn van een in Zweden verleende exploitatievergunning, functioneel is voor de verwezenlijking van het voornoemde doel en een instrument vormt om dat doel te bereiken, net als het vereiste vluchten vanuit of naar of binnen Zweden uit te voeren en de uitsluiting van chartervluchten, en geen doel op zich vormt, zoals rekwirante daarentegen stelt.

30. Deze conclusie wordt niet in twijfel getrokken door de bijzondere behandeling die de Zweedse autoriteiten hebben voorbehouden aan SAS AB[27], een van de luchtvaartmaatschappijen die het meest bijdraagt aan de bereikbaarheid van Zweden, en evenmin door de omstandigheid dat de luchtvaartmaatschappijen die voor de betrokken steunregeling in aanmerking komen in het bezit moeten zijn van een exploitatievergunning die door Zweden is verleend vóór 1 januari 2020. Die

[27] Ryanair heeft erop gewezen dat volgens voetnoot 10 van het litigieuze besluit een bedrag van maximaal 1,5 SEK aan SAS was voorbehouden.

datum, die weliswaar voorafgaat aan de datum waarop de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) de COVID-19-uitbraak officieel als pandemie heeft bestempeld (11 maart 2020), ligt in een vlak daaraan voorafgaande periode waarin reeds duidelijk begon te worden dat er sprake was van een noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid [28], en kan dus, anders dan Ryanair stelt, niet worden geacht volledig los te staan van de gebeurtenis waarvan de gevolgen met de betrokken steunregeling moesten worden opgeheven.

3. Derde grief

31. Rekwirante voert aan dat het Gerecht op meerdere punten blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting en de feiten onjuist heeft opgevat door in de punten 38 tot en met 44 van het bestreden arrest te oordelen dat de Commissie in het litigieuze besluit had aangetoond dat het noodzakelijk was om de toegang tot de betrokken steunregeling te beperken tot uitsluitend luchtvaartmaatschappijen die in het bezit zijn van een door de Zweedse autoriteiten verleende vergunning.

32. Om te beginnen heeft het Gerecht volgens haar in de punten 40 en 41 van het bestreden arrest, „[w]at de vraag betreft of de betrokken steunregeling passend is" ten onrechte geoordeeld dat, gelet op het feit dat die regeling de vorm aannam van staatsgaranties voor leningen van ten hoogste zes jaar, „[m]et het criterium van het bezit van een Zweedse vergunning […] [werd] verzekerd dat [de luchtvaartmaatschappijen] in zekere mate duurzaam aanwezig [waren], althans op administratief en financieel vlak", waardoor de Zweedse autoriteiten ten eerste toezicht konden houden op de wijze waarop de steun werd gebruikt zodat de staatsgarantie zo weinig mogelijk hoefde te worden gebruikt (punt 40), en hun ten tweede de mogelijkheid werd geboden om overeenkomstig de verplichtingen die met name uit artikel 5 en artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1008/2008 voortvloeien, financieel toezicht op de begunstigde uit te oefenen (punt 41). Daarnaast heeft het Gerecht volgens haar blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door eveneens in de punten 40 en 41 van het bestreden arrest te oordelen dat datzelfde toezicht niet kon worden uitgevoerd op „luchtvaartmaatschappijen die […] louter als dienstverlener op Zweeds grondgebied actief [waren]", aangezien ten eerste „[l]aatstgenoemde maatschappijen hun dienstverlening immers per definitie op zeer korte termijn, of zelfs onmiddellijk, [konden] stopzetten" (punt 40), en ten tweede de Zweedse autoriteiten op grond van verordening nr. 1008/2008 geen enkele bevoegdheid hadden „om toezicht uit te oefenen op de financiële situatie van luchtvaartmaatschappijen die niet in het bezit van een Zweedse vergunning [waren]" (punt 41). Tot slot heeft het Gerecht in punt 42 van het bestreden arrest ten onrechte geoordeeld dat de bepalingen van verordening nr. 1008/2008 „voorzien in wederzijdse wettelijke verplichtingen tussen luchtvaartmaatschappijen met een Zweedse vergunning en de Zweedse autoriteiten, waardoor er een specifieke en stabiele onderlinge band is en naar behoren wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, met name aan de voorwaarde dat door de steun een ernstige verstoring in de economie van de betrokken lidstaat wordt opgeheven".

33. Rekwirante voert drie afzonderlijke argumenten aan.

[28] Op 30 januari 2020 heeft de WHO de noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid van internationaal belang uitgeroepen (P.H.E.I.C., *Public Health Emergency of International Concern*).

34. Ten eerste betoogt zij dat nergens in de motivering van het litigieuze besluit wordt verwezen naar de mogelijkheid voor de Zweedse autoriteiten om toezicht te houden op de wijze waarop de steun door de begunstigde luchtvaartmaatschappijen wordt gebruikt. Het Gerecht heeft volgens haar dus de ab initio gebrekkige motivering van dat besluit aangevuld.

35. In dit verband merk ik op dat de Commissie in punt 43 van het litigieuze besluit uitdrukkelijk verwijst naar de omstandigheid dat de luchtvaartmaatschappijen die over een in Zweden verleende exploitatievergunning beschikken, hun hoofdvestiging in die lidstaat hebben en aldaar onderworpen zijn aan regelmatig toezicht op hun financiële situatie. Anders dan Ryanair in wezen aanvoert, heeft het Gerecht zijn motivering dus niet in de plaats gesteld van die van het litigieuze besluit, maar heeft het die motivering hoogstens verduidelijkt. In dit verband herinner ik eraan dat het Gerecht in het kader van de in artikel 263 VWEU bedoelde rechtmatigheidstoetsing weliswaar in geen geval zijn eigen motivering in de plaats kan stellen van die van de instelling die de handeling heeft verricht [29], doch de motivering van de bestreden handeling wel anders kan uitleggen dan de betrokken instelling, en in bepaalde omstandigheden de formele motivering van die instelling zelfs kan verwerpen, maar niet wanneer dit door geen enkel materieel element wordt gerechtvaardigd. [30] In punt 40 van het bestreden arrest heeft het Gerecht, in antwoord op de grief van rekwirante, enkel het litigieuze besluit in overeenstemming met de daarin vervatte aanwijzingen uitgelegd, en dus niet zijn eigen motivering in de plaats gesteld van de motivering van dat besluit.

36. Ten tweede voert Ryanair aan dat er, anders dan het Gerecht lijkt te suggereren, geen verband bestaat tussen het feit dat de steunontvangende luchtvaartmaatschappij in het bezit is van een exploitatievergunning die is verleend in de lidstaat die de steun betaalt en de capaciteit van die lidstaat om toezicht te houden op het gebruik van de steun. Het overeenkomstig artikel 8 van verordening nr. 1008/2008 verrichte toezicht door de voor de verlening van de vergunning bevoegde autoriteit heeft immers uitsluitend tot doel na te gaan of de luchtvaartmaatschappijen op elk moment over voldoende middelen beschikken om de veiligheid van hun activiteiten te verzekeren. Die autoriteit heeft geen bevoegdheid om dwang uit te oefenen op die luchtvaartmaatschappijen met betrekking tot het gebruik van hun financiële middelen. Daarnaast voert Ryanair aan dat het Koninkrijk Zweden aan de verlening van de steun beter objectieve verbintenissen had kunnen verbinden voor toezicht op het gebruik van de steun door de begunstigden, in plaats van een discriminerend vereiste op basis van nationaliteit op te leggen. Zij noemt als voorbeeld beschikking 2010/13/EG [31], waarin de Commissie een Duitse maatregel volgens welke uitsluitend ondernemingen die hun zetel en plaats van leiding in de betrokken lidstaat hadden voor de steun in aanmerking kwamen, onverenigbaar met de interne markt heeft verklaard op grond van het argument dat het vereiste om toezicht te houden op de financiële situatie van de begunstigden met minder discriminerende middelen kon worden vervuld.

37. Net als de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen heeft benadrukt, merk ik in dit verband op dat de vergunningverlenende autoriteit van elke lidstaat krachtens de artikelen 8 en 9 van verordening nr. 1008/2008 op elk ogenblik relevante informatie mag opvragen om de financiële prestaties te beoordelen van een communautaire luchtvaartmaatschappij waaraan zij een exploitatievergunning heeft verleend (artikel 8, lid 4, tweede alinea, en artikel 9, lid 1, van

[29] Zie in die zin arrest van 6 oktober 2021, World Duty Free Group en Spanje/Commissie (C-51/19 P en C-64/19 P, EU:C:2021:793, punt 70).

[30] Zie arrest van 6 oktober 2021, World Duty Free Group en Spanje/Commissie (C-51/19 P en C-64/19 P, EU:C:2021:793, punt 71).

[31] Beschikking 2010/13/EG van de Commissie van 30 september 2009 betreffende steunmaatregel C 2/09 (ex N 221/08 en N 413/08) die Duitsland voornemens is ten behoeve van de algemene voorwaarden voor kapitaaldeelnemingen ten uitvoer te leggen (PB 2010, L 6, blz. 32, met name overweging 108).

verordening nr. 1008/2008). Daarnaast kan deze autoriteit voor de beoordeling van de lopende financiële draagkracht van houders van een bestaande vergunning, naast de door accountants gecontroleerde rekeningen voor elk boekjaar, een balansraming, vroegere en geraamde uitgaven en inkomsten, cashflow-staten en liquiditeitsplannen (zie bijlage I, punt 3, bij verordening nr. 1008/2008) en in specifieke omstandigheden – met name in het geval van nieuwe luchtdiensten of ingrijpende wijzigingen in de omvang van de activiteiten – een „bedrijfsplan" opvragen dat, voor een bepaald tijdvak, „een gedetailleerde beschrijving van de door de luchtvaartmaatschappij voor de betrokken periode voorgenomen commerciële activiteiten, in het bijzonder gerelateerd aan de verwachte marktontwikkeling en de uit te voeren investeringen, met inbegrip van de financiële en economische gevolgen van deze activiteiten" omvat (zie artikel 8, leden 5 en 6, en de definitie van het begrip „bedrijfsplan" in artikel 2, punt 12, van die verordening).

38. Los van het specifieke doel van het door de bevoegde vergunningverlenende autoriteit verrichte toezicht of het ontbreken van bevoegdheden waarmee daadwerkelijk dwang kan worden uitgeoefend met betrekking tot het gebruik van de financiële middelen van de houders van een vergunning, blijkt uit het bovenstaande dat het daadwerkelijk mogelijk, zelfs verplicht is om voortdurend en uitgebreid toezicht te houden waarmee de autoriteit van de lidstaat die de steun verleent het gebruik van de steun kan controleren, zoals het Gerecht terecht heeft opgemerkt in punt 40 van het bestreden arrest, en met name, aangezien de regeling de vorm aanneemt van een staatsgarantie, concreet het risico te beoordelen dat deze garantie wordt gebruikt. Ik zie overigens niet in waarom het feit dat de controlebevoegdheden die bij verordening nr. 1008/2008 aan de vergunningverlenende autoriteit zijn toegekend ook worden gebruikt om na te gaan op welke wijze de staatsmiddelen die zijn verleend in het kader van de aan toezicht onderworpen vervoersactiviteit door houders van een vergunning worden gebruikt, een schending van deze verordening zou vormen, zoals Ryanair stelt, zelfs indien de aan die autoriteit verleende bevoegdheden uitsluitend tot doel zouden hebben de veiligheid van het luchtvervoer te verzekeren.

39. Zoals het Gerecht heeft benadrukt, zijn de luchtvaartmaatschappijen die beschikken over een vergunning van een andere lidstaat niet onderworpen aan toezicht zoals hierboven beschreven. Zoals zowel de Zweedse als de Franse regering terecht opmerkt, zou een qua omvang en intensiteit vergelijkbare controle – die weerspiegelt hoe sterk de band is die elke luchtvaartmaatschappij heeft met de staat die de exploitatievergunning heeft afgegeven – moeilijk contractueel aan degelijke luchtvaartmaatschappijen kunnen worden opgelegd als voorwaarde voor verlening van de steun. Het door Ryanair genoemde voorbeeld van de Estse maatschappij Nordica, waarmee Zweden een openbaredienstovereenkomst had gesloten, doet niet ter zake in de onderhavige zaak, waarin de onderzochte maatregel steun vormt die is verleend in de vorm van een staatsgarantie, en dus moet worden nagegaan op welke wijze de betrokken luchtvaartmaatschappij de verplichtingen voor de verkregen leningen nakomt en niet in hoeverre zij de op zich genomen openbaredienstverplichtingen nakomt.[32] De verwijzing van Ryanair naar beschikking 2010/13 – voor zover dit al mogelijk is[33] – doet evenmin ter zake, aangezien voor de steun in die beschikking, zoals gezegd, uitsluitend vennootschappen in

[32] Ryanair verwijst naar de beschikking van de Commissie van 11 augustus 2020 betreffende steunmaatregel SA.57586 (2020/N) – Estland COVID-19: herkapitalisatie en lening met rentesubsidie voor Nordica (PB 2020, C 346, blz. 3), waarin in overweging 18 en voetnoot 10 wordt verwezen naar een overheidsdienstovereenkomst tussen Zweden en Nordica die van 27 oktober 2019 tot en met 27 oktober 2023 liep.

[33] Volgens vaste rechtspraak geldt dat de wettigheid van een eerdere besluitpraktijk (en a fortiori van een op zichzelf staande beschikking), zelfs indien zij is aangetoond, niet volstaat om de wettigheid van een beschikking van de Commissie inzake staatssteun ter discussie te stellen, zie beschikking van 10 oktober 2017, Greenpeace Energy/Commissie (C-640/16 P, niet gepubliceerd, EU:C:2017:752, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

aanmerking kwamen die zowel hun zetel als hun plaats van leiding in de betrokken lidstaat hadden, een dubbele eis die vaste inrichtingen, vestigingen en dochterondernemingen van ondernemingen in de Unie van toegang tot die steun uitsloot, en volgens de Commissie niet werd gerechtvaardigd door de door de lidstaat gestelde noodzaak de vereiste controles te verrichten op de financiële situatie van de beleggers. Zoals de Commissie terecht heeft onderstreept, wordt een dergelijke cumulatie in artikel 4 van verordening nr. 1008/2008, waarin wordt verwezen naar het begrip „hoofdvestiging” [34], gelezen in samenhang met artikel 2, punt 26, van die verordening, niet geëist. Tot slot doet het feit dat de betrokken steunregeling is vastgesteld en beheerd door een andere bestuursautoriteit dan die welke toezicht uitoefent, niet af aan de doeltreffendheid van de controles waaraan de voor steun in aanmerking komende luchtvaartmaatschappijen in Zweden worden onderworpen, en evenmin aan de duurzame aanwezigheid van die maatschappijen in deze lidstaat, factoren die beide ervoor zorgen dat makkelijker toezicht kan worden gehouden op de voorwaarden voor het gebruik van de steun, zoals het Gerecht heeft vastgesteld.

40. Ten derde voert Ryanair aan dat verordening nr. 1008/2008 luchtvaartmaatschappijen niet verplicht om diensten te verrichten vanuit of naar de lidstaat die hun een exploitatievergunning heeft verleend of op het grondgebied van die lidstaat, en het voor die maatschappijen ook niet moeilijker maakt om dergelijke diensten stop te zetten dan voor luchtvaartmaatschappijen die werkzaam zijn in het kader van het vrije dienstenverkeer.

41. In dit verband moet worden vastgesteld dat het Gerecht in de punten 40 tot en met 42 van het bestreden arrest, anders dan Ryanair lijkt te willen zeggen, beslist niet heeft verklaard of zelfs maar gesuggereerd dat luchtvaartmaatschappijen die in het bezit zijn van een in een bepaalde lidstaat verleende exploitatievergunning verplicht zijn om op het grondgebied van die lidstaat werkzaam te zijn. Het heeft enkel opgemerkt dat met het bezit van een dergelijke vergunning kan worden verzekerd dat die luchtvaartmaatschappijen „in zekere mate duurzaam aanwezig zijn, althans op administratief en financieel vlak”, een verklaring waartegen niets kan worden ingebracht.

42. Wat betreft de door rekwirante betwiste verklaring van het Gerecht in punt 40 van het bestreden arrest dat luchtvaartmaatschappijen die louter als dienstverlener op Zweeds grondgebied actief zijn hun dienstverlening per definitie op zeer korte termijn – of zelfs onmiddellijk – kunnen stopzetten, wijs ik erop dat Ryanair enkel opmerkt dat geen enkele bepaling van verordening nr. 1008/2008 of van het Unierecht de stopzetting van activiteiten in een lidstaat voor een luchtvaartmaatschappij die geen vergunning van die lidstaat heeft „minder moeilijk maakt” dan voor een maatschappij die een dergelijke vergunning wel heeft. Een dergelijk argument kan de voornoemde vaststelling van het Gerecht niet weerleggen, en gaat tevens voorbij aan het feit dat de stabiele en onderlinge banden tussen de luchtvaartmaatschappij en de vergunningverlenende lidstaat van dien aard zijn dat het onwaarschijnlijk is dat de luchtvaartmaatschappij besluit alle activiteiten op het grondgebied van die lidstaat te staken, zoals de Commissie terecht opmerkt, net zoals het onwaarschijnlijk is dat een luchtvaartmaatschappij haar hoofdvestiging in de zin van artikel 4 van verordening nr. 1008/2008, waar onder meer de operationele controle en het beheer van de blijvende luchtwaardigheid worden uitgeoefend, zou vestigen in een lidstaat waar zij niet voornemens is enige activiteit uit te oefenen. Ondanks haar status van pan-Europese luchtvaartmaatschappij en hoewel zij naar eigen zeggen meer passagiers vervoert van en naar Duitsland, Spanje of Italië dan van en naar Ierland, het land waarvan zij een exploitatievergunning heeft, blijft Ryanair hoe dan

[34] Onder „hoofdvestiging” in de zin van artikel 2, punt 26, van verordening nr. 1008/2008 wordt verstaan: „het hoofdkantoor of het geregistreerde kantoor van een communautaire luchtvaartmaatschappij in de lidstaat waar de belangrijkste financiële functies en de operationele controle op de communautaire luchtvaartmaatschappij, met inbegrip van het beheer van de blijvende luchtwaardigheid, worden uitgeoefend”.

ook de belangrijkste Ierse luchtvaartmaatschappij, die al meer dan 35 jaar een „ongeëvenaarde bijdrage" levert aan de bereikbaarheid en de economie van die lidstaat.[35] In haar memorie van antwoord stelt de Zweedse regering in elk geval, zonder door Ryanair te zijn weersproken, dat er geen luchtvaartmaatschappijen bestaan die in het bezit zijn van een in Zweden afgegeven exploitatievergunning en geen luchtdiensten naar, vanuit of op het grondgebied van die lidstaat verrichten.

43. Het Gerecht heeft mijns inziens dus geen blijk gegeven van de door Ryanair gestelde onjuiste rechtsopvattingen door in de punten 43 en 44 van het bestreden arrest te oordelen dat het Koninkrijk Zweden zich, door de steun uitsluitend te verlenen aan luchtvaartmaatschappijen die in het bezit zijn van een Zweedse vergunning, op legitieme wijze ervan heeft willen vergewissen dat er een duurzame band bestond tussen dat land en de luchtvaartmaatschappijen waarvoor het zich garant stelde – hoewel ook luchtvaartmaatschappijen die in het bezit waren van in andere lidstaten afgegeven vergunningen in zekere mate konden bijdragen aan de bereikbaarheid van Zweden en de Zweedse economie – en dat deze beperking geschikt was voor de verwezenlijking van het doel een ernstige verstoring van die economie op te heffen. Ik voeg daaraan toe dat het bestaan van een dergelijke duurzame band met name relevant is in een context van crisis en onzekerheid zoals die welke door de COVID-19-pandemie is veroorzaakt, die de commerciële keuzes van de in Zweden opererende luchtvaartmaatschappijen sterk kon beïnvloeden.

44. Daarom ben ik van mening dat de derde grief van het eerste middel in hogere voorziening moet worden afgewezen.

4. Vierde grief

45. Met de vierde grief van haar eerste middel in hogere voorziening voert Ryanair aan dat het Gerecht op meerdere punten blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting en de feiten onjuist heeft opgevat door in de punten 45 tot en met 54 van het bestreden arrest haar betoog dat de betrokken steunregeling onevenredig was, af te wijzen.

46. Daartoe voert zij vijf argumenten aan.

47. Ten eerste betwist rekwirante de verklaring van het Gerecht in punt 45 van het bestreden arrest dat „de dubbele voorwaarde van een Zweedse vergunning en de verplichting het Zweedse grondgebied te bedienen met geregelde luchtverbindingen de beste manier is om een duurzame aanwezigheid van een luchtvaartmaatschappij op dat grondgebied te garanderen". Volgens rekwirante is de rechtvaardiging die het Gerecht in datzelfde punt 45 van het bestreden arrest heeft gegeven – te weten dat het feit dat „een luchtvaartmaatschappij [haar] hoofdvestiging […] op het grondgebied van een bepaalde lidstaat [heeft]", aangezien die hoofdvestiging „overeenkomt met de plaats waar de administratieve en financiële besluitvorming plaatsvindt […], in casu erg belangrijk is om ervoor te zorgen dat Zweden niet van de ene op de andere dag onbereikbaar zou worden" – gebaseerd op hypothetische en onjuiste beweringen, aangezien het essentiële criterium op grond waarvan een luchtvaartmaatschappij haar diensten stopzet of voortzet haar handelsbeleid is, dat niet afhangt van de plaats waar haar hoofdvestiging zich bevindt.

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

48. Aangezien dit argument in essentie overlapt met de argumenten die in het kader van de tweede grief zijn aangevoerd, volsta ik ermee te verwijzen naar punt 42 supra. De enkele omstandigheid dat een luchtvaartmaatschappij juridisch en in abstracto alle activiteiten op het grondgebied van de lidstaat waarvan zij een exploitatievergunning bezit even gemakkelijk kan stopzetten als een luchtvaartmaatschappij die in die lidstaat in het kader van het vrije dienstenverkeer actief is, doet niets af aan de door het Gerecht aangevoerde omstandigheid dat een dergelijke stopzetting in de praktijk hoogst onwaarschijnlijk is wegens de onderlinge banden tussen de luchtvaartmaatschappij en de vergunningverlenende lidstaat. Wat de stelling betreft dat luchtvaartmaatschappijen die geen vergunning hebben in de lidstaat waar zij actief zijn „doorgaans een snellere bereikbaarheid bieden", maakt rekwirante niet duidelijk waarom zij relevant is voor de door haar betwiste vaststellingen van het Gerecht. Overigens is deze stelling gebaseerd op gegevens waarvan de toelaatbaarheid – die door de Commissie in twijfel werd getrokken – niet door het Gerecht is beoordeeld, zoals blijkt uit punt 55 van het bestreden arrest dat rekwirante in de onderhavige hogere voorziening niet betwist.

49. Ten tweede betwist Ryanair de verklaring in punt 45 van het bestreden arrest dat „de luchtvaartmaatschappijen die in aanmerking komen voor de betrokken steunregeling in het algemeen het meest bijdragen aan de beschikbaarheid van geregelde luchtverbindingen van en naar Zweden, zowel wat vracht- als wat passagiersvervoer betreft". Volgens rekwirante berust deze verklaring op een kennelijk onjuiste opvatting van de feiten, aangezien de door het Gerecht zelf in punt 46 van het bestreden arrest verstrekte gegevens aantonen dat luchtvaartmaatschappijen met een Zweedse vergunning een minderheid vormen in twee van de drie segmenten waarin de door het litigieuze besluit gedekte luchtdiensten worden verdeeld, te weten vluchten binnen de Europese Unie (49 %) en vluchten buiten de Europese Unie (35 %). Bovendien is die verklaring in strijd met het evenredigheidsbeginsel, aangezien zij impliceert dat een onderneming of een categorie ondernemingen die het „meest" voldoet aan het doel van de maatregel, recht heeft op alle door de maatregel ter beschikking gestelde steun. Ryanair voert eveneens aan dat het Gerecht in punt 46 van het bestreden arrest het feit dat luchtvaartmaatschappijen die in het bezit waren van een Zweedse vergunning in 2019 98 % van het binnenlands passagiersvervoer en 84 % van het binnenlands vrachtvervoer voor hun rekening namen, ten onrechte als „cruciale informatie" heeft gekwalificeerd. Het Gerecht had met een juiste beoordeling van dat gegeven op grond van het evenredigheidsbeginsel moeten vaststellen dat uitsluitend binnenlands vervoer het criterium van het bezit van een nationale vergunning niet kon rechtvaardigen, aangezien dat vervoer een minimaal deel van het totale vervoer in Zweden vormt. Overigens merkt rekwirante op dat indien de Zweedse autoriteiten daadwerkelijk tot doel hadden de binnenlandse bereikbaarheid van Zweden te waarborgen, een maatregel waarmee tevens steun wordt verleend aan niet-nationale activiteiten van de luchtvaartmaatschappijen met een door die lidstaat verleende vergunning, als zodanig als onevenredig moest worden beschouwd.

50. De argumenten van Ryanair overtuigen mij niet.

51. Uit de punten 45 en 46 van het bestreden arrest, in onderlinge samenhang gelezen, blijkt namelijk dat het Gerecht, waar het heeft vastgesteld dat luchtvaartmaatschappijen met een Zweedse vergunning in het algemeen het meest bijdragen aan de beschikbaarheid van geregelde luchtverbindingen van en naar Zweden, in werkelijkheid erop heeft willen wijzen dat dergelijke luchtvaartmaatschappijen in het algemeen het meest bijdragen aan de verwezenlijking van het algemene doel de bereikbaarheid van die lidstaat te waarborgen in de verschillende vervoerssectoren, te weten binnenlands en buitenlands passagiers- en goederenvervoer. Deze lezing wordt bevestigd door punt 49 in fine van het bestreden arrest, waarin het Gerecht verklaart dat rekwirante, specifiek met betrekking tot haar aandeel in de Zweedse markt van

passagiersvervoer van en naar Zweden, „[voorbijgaat] […] aan het feit dat de bereikbaarheid van Zweden niet enkel wordt gewaarborgd door passagiersvervoer door de lucht naar Zweden, maar eveneens door goederenvervoer door de lucht en passagiersvervoer door de lucht binnen Zweden". In dit licht bezien heeft het enkele feit dat luchtvaartmaatschappijen met een Zweedse vergunning geen meerderheidsaandeel hebben in het passagiersvervoer binnen en buiten de Unie, zoals Ryanair opmerkt, niet het doorslaggevende belang dat rekwirante eraan toekent.

52. Bovendien heeft het Gerecht mijns inziens geen blijk heeft gegeven van de door rekwirante aangevoerde onjuiste rechtsopvattingen en de feiten niet onjuist opgevat – wat Ryanair overigens niet specifiek aanvoert – door te wijzen op het bijzondere belang voor het Koninkrijk Zweden om de binnenlandse luchtverbindingen te waarborgen, gezien de geografische kenmerken van deze lidstaat.

53. In haar memorie van antwoord wees de Zweedse regering met name op het belang van het luchtvervoer voor de mobiliteit in Zweden, vooral waar er geen vaste wegverbindingen zijn, en meer bepaald op het belang van het binnenlands vrachtvervoer voor de economie van het land. Het is derhalve begrijpelijk dat de Zweedse autoriteiten bij hun streven om de door de pandemie veroorzaakte verstoring van de economie op te heffen door de Zweedse bereikbaarheid te waarborgen, bijzonder belang hebben gehecht aan de binnenlandse bereikbaarheid. Het Gerecht heeft bijgevolg geen blijk gegeven van een onjuiste opvatting door te oordelen dat het gegeven van de dekking van het binnenlandse vracht- en passagiersvervoer door luchtvaartmaatschappijen met een Zweedse vergunning van cruciaal belang is. Zoals gezegd stelt het Koninkrijk Zweden, zonder op dit punt door Ryanair te zijn tegengesproken, dat alle ondernemingen met een Zweedse vergunning die in aanmerking komen voor de betrokken steunregeling in meerdere of mindere mate bijdragen aan de binnenlandse bereikbaarheid van Zweden. Het criterium betreffende het bezit van die vergunning weerspiegelt dus de werkelijkheid van de Zweedse luchtvervoermarkt.

54. Tot slot betekent het enkele feit dat in het kader van het beleid dat de autoriteiten van een lidstaat bij de invoering van een steunregeling ter verwezenlijking van een bepaalde doelstelling hebben gevolgd, binnen die meer algemene doelstelling bepaalde specifieke doelstellingen voor die autoriteiten zwaarder wegen, anders dan Ryanair stelt, niet automatisch dat de regeling onevenredig is, louter omdat de kring van begunstigden niet zodanig is vastgesteld dat alleen de ondernemingen of activiteiten die bijdragen aan de verwezenlijking van die specifieke doelstellingen daarvoor in aanmerking komen.

55. Ten derde verwijt Ryanair het Gerecht dat het bij zijn analyse van de evenredigheid van de betrokken steunregeling niet heeft beoordeeld welke gevolgen die regeling voor de mededinging heeft. Die beoordeling is volgens haar essentieel om vast te stellen of de voorwaarden voor het verlenen van de steun niet verder gaan dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken. Aangezien de argumenten van Ryanair met betrekking tot dit punt overlappen met die welke zij ter ondersteuning van haar derde middel in hogere voorziening heeft aangevoerd, verwijs ik naar de analyse van dat middel.

56. Ten vierde betwist Ryanair de redenering die het Gerecht in de punten 50 en 51 van het bestreden arrest heeft gevolgd om te rechtvaardigen dat luchtvaartmaatschappijen die in mindere mate dan zij bijdragen aan de bereikbaarheid van Zweden voor steun in aanmerking komen, terwijl het belang van haar marktaandeel van 5 % buiten beschouwing is gelaten.

57. In dit verband herinner ik eraan dat het Gerecht in punt 50 van het bestreden arrest, na erop te hebben gewezen dat overheidsfinanciering in het kader van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU inhoudt dat „de steun die door de betrokken lidstaat – die nochtans in grote moeilijkheden verkeert – [werd] verleend, de verstoring van zijn economie [kon] opheffen, zodat rekening [moest] worden gehouden met de algemene situatie van luchtvaartmaatschappijen die voor het herstel van die economie [konden] zorgen", heeft gepreciseerd dat „[a]angezien de middelen die door de betrokken lidstaat [konden] worden besteed niet oneindig zijn en er dus prioriteiten [moesten] worden gesteld, […] niet uit het oog [mocht] worden verloren dat die lidstaat rekening diende te houden met luchtvaartmaatschappijen die weliswaar kleiner waren dan [rekwirante], daardoor minder passagiers vervoerden en een kleinere omzet realiseerden, maar zich wel toelegden op luchtverbindingen binnen Zweden, die van nog vitaler belang waren vanwege de specifieke kenmerken van het Zweedse grondgebied en de uitzonderlijke periode die door de pandemie werd gekenmerkt". In punt 51 van het bestreden arrest heeft het Gerecht daaraan toegevoegd dat „het Koninkrijk Zweden allesbehalve zeker [was] dat een op buitenlands passagiersvervoer gerichte luchtvaartmaatschappij waarvan de hoofdvestiging zich niet op zijn grondgebied bevond, na de crisis zou blijven bijdragen aan de bereikbaarheid van dat land, zelfs indien de staatsgarantie zou zijn toegekend". Voorts heeft het verwezen naar de situatie van rekwirante op het tijdstip waarop het litigieuze besluit werd vastgesteld, en daarbij opgemerkt dat haar marktaandeel voortdurend was gedaald, van 11,8 % tot 5 %, en dat zij voornemens was haar fysieke aanwezigheid op het Zweedse grondgebied terug te brengen tot één enkele basis, te weten Göteborg, waar slechts één enkel vliegtuig was gestationeerd. Volgens rekwirante is de redenering van het Gerecht op twee punten vatbaar voor kritiek. Ten eerste beschikken de lidstaten inderdaad over beperkte middelen, maar zij zijn uitstekend in staat om een regeling vast te stellen volgens welke de – aan een maximum gebonden – steun wordt verdeeld met inachtneming van de beginselen van non-discriminatie en evenredigheid en in overeenstemming met het nagestreefde doel. Ten tweede wordt in het litigieuze besluit noch een eventuele daling van het marktaandeel, noch het aantal bases of vliegtuigen genoemd als criterium om voor steun in aanmerking te komen.

58. De argumenten van rekwirante moeten naar mijn mening worden afgewezen. Om te beginnen merk ik op dat het Gerecht in punt 50 van het bestreden arrest heeft geantwoord op de stelling van rekwirante dat het feit dat luchtvaartmaatschappijen met een kleiner marktaandeel dan zijzelf voor steun in aanmerking komen, een incoherent aspect van het stelsel vormt, door te benadrukken dat niet alleen in „kwantitatief", maar ook in „kwalitatief" opzicht rekening moet worden gehouden met de bijdrage van de begunstigde luchtvaartmaatschappijen aan de bereikbaarheid van Zweden. Een dergelijke benadering, die inhoudt dat de lidstaten bij het verwezenlijken van het doel van de steun die op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU wordt verleend prioriteiten kunnen stellen, is op zich niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel, zoals vermeld in punt 54 supra, mede gelet op de beperkte middelen die voor dat doel beschikbaar zijn, met name in een context van een algemene crisis zoals die welke door de COVID-19-pandemie is veroorzaakt.

59. In deze omstandigheden heeft het Gerecht terecht gewezen op het belang voor het doel van de betrokken steunregeling van kleinere of in specifieke sectoren actieve ondernemingen, waaronder niet alleen het door het Gerecht specifiek genoemd medisch of noodvervoer, maar ook, zoals de Zweedse regering betoogt, de verbinding met afgelegen gebieden van Zweden of zelfs het binnenlands goederenvervoer, met name gezien de kenmerken van de uitzonderlijke gebeurtenis die de COVID-19-pandemie vormde en waarvan de betrokken steunregeling de gevolgen voor de Zweedse economie moest opheffen. Waar rekwirante stelt dat deze redenering inhield dat het Gerecht moest nagaan of alle luchtvaartmaatschappijen met een Zweedse vergunning een

„specifiek doel” nastreven, gaat zij voorbij aan het feit dat het Gerecht in punt 50 van het bestreden arrest niet alleen heeft verwezen naar luchtvaartmaatschappijen met een „specifiek doel”, maar meer in het algemeen naar de situatie van luchtvaartmaatschappijen die, ongeacht hun omvang en marktaandeel, „zich […] toelegden op luchtverbindingen binnen Zweden”. Aangezien, zoals gezegd, blijkt dat alle luchtvaartmaatschappijen die begunstigden van de betrokken steunregeling zijn op het tijdstip van de vaststelling van het litigieuze besluit in meerdere of mindere mate tot deze verbinding bijdroegen, doet het argument van Ryanair niet ter zake.

60. Tot slot moet het argument van Ryanair worden verworpen dat het Gerecht in punt 51 van het bestreden arrest criteria heeft toegevoegd ten opzichte van de in het litigieuze besluit vermelde criteria om voor de regeling in aanmerking te komen. Waar het Gerecht in dat punt verwees naar de situatie van rekwirante op het tijdstip waarop het litigieuze besluit werd vastgesteld, wilde het immers enkel illustreren dat een luchtvaartmaatschappij waarvan de hoofdvestiging zich niet op Zweeds grondgebied bevond en waarvan de activiteit gericht was op buitenlands passagiersvervoer, de Zweedse autoriteiten minder waarborgen kon bieden dat zij haar activiteiten op dat grondgebied na de crisis zou voortzetten.

61. Ten vijfde voert rekwirante aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 53 van het bestreden arrest te oordelen dat de Commissie niet verplicht is om „zich […] in abstracto uit te spreken over elke denkbare alternatieve maatregel”. De verwijzing naar het arrest van 6 mei 2019, Scor/Commissie [36], berust volgens haar op een onjuiste uitlegging van dat arrest, waarin slechts wordt verwezen naar de verplichting van de Commissie om in de motivering van haar besluit een standpunt in te nemen ten aanzien van eventuele alternatieve maatregelen. Indien de Commissie niet verplicht zou zijn om te onderzoeken of er geen minder beperkende maatregelen bestaan, zou dit volgens rekwirante afbreuk doen aan de essentie van het evenredigheidsbeginsel. In de onderhavige zaak is de redenering van het Gerecht des te meer voor kritiek vatbaar daar de verdeling van de betrokken steun op basis van marktaandelen een perfect uitvoerbare optie was.

62. Ik wijs er meteen op dat de door rekwirant betwiste verklaring in punt 53 van het bestreden arrest mijns inziens niet kan worden aanvaard en op zijn minst door het Hof moet worden genuanceerd.

63. Zoals de Franse regering in herinnering heeft gebracht, heeft het Hof in het arrest Denkavit italiana [37] inderdaad geoordeeld dat het begrip „steun” in artikel 107, lid 1, VWEU betrekking heeft op besluiten van de lidstaten waardoor deze met het oog op de verwezenlijking van eigen economische en sociale doeleinden geldmiddelen ter beschikking stellen van ondernemingen of andere rechtssubjecten of hun voordelen verschaffen om de verwezenlijking van de nagestreefde economische of sociale doelstellingen te bevorderen en dat bijgevolg „de beslissing om steun toe te kennen en de uitvoeringsvoorschriften van een dergelijke maatregel […] politieke keuzen [zijn] die aan de nationale wetgevende en bestuurlijke lichamen staan, onder toezicht van de Commissie en het Hof” [38].

64. Dit betekent evenwel niet dat de lidstaten niet verplicht zijn om bij de vaststelling van de voorwaarden voor de steunverlening, en met name de kring van begunstigden, het evenredigheidsbeginsel in al zijn facetten in acht te nemen. Dit beginsel vereist dat wordt aangetoond dat de betrokken maatregel niet verder gaat dan nodig is om de nagestreefde

[36] T-135/17, niet gepubliceerd, EU:T:2019:287 (hierna: „arrest Scor”, punt 94).

[37] Arrest van 27 maart 1980 (61/79, EU:C:1980:100, punt 31).

[38] Zie de conclusie van advocaat-generaal Saugmandsgaard Øe in de zaak A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, punt 98).

doelstelling te bereiken en dat deze niet met minder beperkende middelen kan worden bereikt.[39] Rekwirante betwist dus terecht de juistheid van de verklaring van het Gerecht in punt 53 van het bestreden arrest.[40]

65. Wanneer in het kader van de beoordeling van de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de interne markt wordt nagegaan of de voorwaarden van die maatregel – met name wat de vaststelling van de kring van begunstigden betreft – evenredig zijn, geldt echter dat de eventuele door de Commissie in aanmerking te nemen „minder beperkende maatregelen" even doeltreffend moeten kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van het met de instelling van de steun beoogde doel, in dit geval het opheffen van de verstoringen van de economie als gevolg van de COVID-19-pandemie. Dit houdt in dat het niet volstaat om in abstracto te bedenken of er dergelijke alternatieve maatregelen bestaan, maar dat deze maatregelen ook even doeltreffend moeten zijn als de maatregelen die de betrokken lidstaat heeft gepland om dat doel te bereiken.

66. Afgezien van de door rekwirante betwiste verklaring, heeft het Gerecht de bovengenoemde benadering toegepast, waar het in punt 54 van het bestreden arrest, onder verwijzing naar de analyse in de punten 40 tot en met 44 en 49 daarvan, tot de slotsom is gekomen dat „de uitbreiding van de betrokken steunregeling tot niet in Zweden gevestigde luchtvaartmaatschappijen het niet mogelijk zou hebben gemaakt het doel van die regeling te bereiken, omdat er […] indien de door [rekwirante] voorgestelde criteria zouden zijn overgenomen, minder goed zou zijn voldaan aan het […] vereiste om rekening te houden met het Zweedse luchtvervoer in zijn geheel, in al zijn verscheidenheid en met inaanmerkingneming van het temporele aspect, zodat de Commissie die criteria terecht niet heeft aanvaard". Bovendien blijkt uit alle overwegingen van het bestreden arrest betreffende de beoordeling van de evenredigheid dat het Gerecht in het bijzonder heeft geoordeeld dat de Commissie geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door geen rekening te houden met een criterium voor de strikt aan de marktaandelen evenredige verdeling van de steun, aangezien, ten eerste, dit criterium niet toelaat dat rekening wordt gehouden met de door de Zweedse regering rechtmatig nagestreefde prioriteiten en, ten tweede, deze prioriteiten niet even doeltreffend en met voldoende waarborgen voor de duur ervan konden worden vervuld door luchtvaartmaatschappijen die niet in het bezit zijn van een door Zweden afgegeven vergunning.

67. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat op grond van de argumenten die Ryanair in het kader van de derde grief van haar eerste middel in hogere voorziening heeft aangevoerd, niet kan worden geconcludeerd dat het Gerecht, gezien de situatie op het tijdstip van vaststelling van het litigieuze besluit en de kenmerken van de gebeurtenis die de COVID-19-pandemie was en die de verstoringen van de economie heeft veroorzaakt waarvan de gevolgen met de betrokken steunregeling moesten worden opgeheven, en de noodzaak om rekening te houden met de prioriteiten die het Koninkrijk Zweden bij de invoering van deze regeling heeft gesteld, blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting of de feiten kennelijk onjuist heeft opgevat door te oordelen dat het dubbele criterium op grond waarvan is vastgesteld welke luchtvaartmaatschappijen voor steun in aanmerking komen – het bezit van een Zweedse

[39] Zie met betrekking tot de bij de beoordeling van de selectiviteit te verrichten toetsing het arrest van 6 oktober 2021, World Duty Free Group en Spanje/Commissie (C-51/19 P en C-64/19 P, EU:C:2021:793, punt 140 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[40] Ik wijs er overigens op dat in punt 94 van het arrest Scor, waarnaar het Gerecht verwijst – dat het Gerecht overigens, anders dan rekwirante stelt, juist heeft uitgelegd –, wordt verwezen naar punt 170 van het arrest van 3 december 2014, Castelnou Energía/Commissie (T-57/11, EU:T:2014:1021), waarin weer wordt verwezen naar punt 101 van het arrest van 23 oktober 1997, Commissie/Frankrijk, C-159/94, EU:C:1997:501, punt 101. Beide arresten hebben betrekking op een uitlegging van artikel 106, lid 2, VWEU, en niet van artikel 107, lid 2, VWEU.

vergunning en de exploitatie van geregelde diensten naar of vanuit Zweden of op het grondgebied van deze lidstaat – niet verder ging dan noodzakelijk was om het doel van deze regeling te bereiken.

68. Bijgevolg moet mijns inziens ook de vierde grief van het eerste middel in hogere voorziening worden afgewezen.

5. Conclusie over het eerste middel in hogere voorziening

69. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om het eerste middel in hogere voorziening af te wijzen.

B. Tweede middel in hogere voorziening

70. Het tweede middel in hogere voorziening ziet op de punten 61 tot en met 64 van het bestreden arrest, waarin het Gerecht het derde onderdeel van Ryanairs eerste middel in eerste aanleg heeft afgewezen.

71. In punt 61 van dat arrest heeft het Gerecht om te beginnen verwezen naar zijn onderzoek van de eerste twee onderdelen van het eerste middel in eerste aanleg, voor zover rekwirante haar argumenten had gebaseerd op het bestaan van uit de betrokken steunregeling voortvloeiende discriminatie en op de onevenredigheid van die regeling. Voorts heeft het in punt 62 van het bestreden arrest geoordeeld dat artikel 56 VWEU niet zonder meer van toepassing was op het gebied van de luchtvaart omdat „volgens artikel 58, lid 1, VWEU het vrije dienstenverkeer op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen van de titel betreffende het vervoer, te weten titel VI van het VWEU", en dus „[b]innen het primaire recht […] voor de vrijheid van dienstverrichting op het gebied van het vervoer […] een bijzondere rechtsregeling [geldt]". Vervolgens heeft het Gerecht opgemerkt dat de Uniewetgever op de grondslag van artikel 100, lid 2, VWEU verordening nr. 1008/2008 heeft vastgesteld, die juist tot doel heeft voor de luchtvaartsector de voorwaarden vast te stellen voor de toepassing van het beginsel van het vrije dienstenverkeer, en geconstateerd dat rekwirante geen schending van die verordening had aangevoerd. Tot slot heeft het Gerecht in punt 64 van het bestreden arrest vastgesteld dat rekwirante niet had aangetoond waarom de uitsluiting van toegang tot de betrokken steun haar ervan zou weerhouden diensten van en naar Zweden te exploiteren.

72. Ryanair voert in het kader van dit middel in essentie twee grieven aan.

73. Met haar eerste grief betoogt zij dat de vaststelling van het Gerecht in punt 63 van het bestreden arrest dat zij in eerste aanleg geen schending van verordening nr. 1008/2008 heeft aangevoerd, niet is gemotiveerd en op een kennelijk onjuiste opvatting van de feiten berust. Ryanair merkt op dat zij in haar beroep voor het Gerecht in meerdere punten naar deze verordening heeft verwezen[41], en dat zij tevens een verslag van een expert op het gebied van luchtvaartrecht had bijgevoegd waaruit bleek op welke punten het litigieuze besluit onverenigbaar is met het regelgevingskader dat bij deze verordening is vastgesteld. Onder verwijzing naar het arrest van 6 februari 2003, Stylianakis[42], voert rekwirante in elk geval aan dat de stelling dat in de luchtvaartsector inbreuk is gemaakt op de vrijheid van dienstverrichting,

[41] Zij verwijst met name naar de punten 82, 92 en 93 van dat verzoekschrift.

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

gelijkstaat aan de stelling dat verordening nr. 1008/2008 is geschonden. Bovendien moet overeenkomstig artikel 15 van die verordening, wanneer schending van de bepalingen ervan inzake de vrijheid van dienstverrichting ter discussie staat, noodzakelijkerwijs naar het primaire recht worden verwezen.

74. In dit verband volstaat het vast te stellen, zoals de Commissie doet, dat het Gerecht in punt 64 van het bestreden arrest in elk geval ten gronde heeft geantwoord op de argumenten van rekwirante betreffende een gestelde schending van artikel 56 VWEU, zonder een standpunt te hoeven innemen over de gegrondheid van de betrokken grief. Dus zelfs indien die grief gegrond was, zou hij dus geen doel treffen, aangezien de afwijzing door het Gerecht van het derde onderdeel van het eerste middel in eerste aanleg hoe dan ook gebaseerd is op de in het voornoemde punt 64 genoemde gronden.

75. Met haar tweede grief, ter ondersteuning waarvan twee afzonderlijke argumenten zijn aangevoerd die tezamen moeten worden onderzocht, betwist rekwirante de vaststellingen in punt 64 van het bestreden arrest.

76. Ryanair betwist in de eerste plaats de verklaring in punt 64 dat zij niet heeft aangetoond waarom het feit dat zij als gevolg van de afbakening van de werkingssfeer van de betrokken steunregeling geen leningen kan aangaan die door het Koninkrijk Zweden worden gegarandeerd, „haar ervan zou kunnen weerhouden diensten van en naar Zweden te exploiteren, terwijl met name uit de stukken van het dossier blijkt dat [rekwirante], los van de betrokken steunregeling en om louter commerciële redenen, haar activiteiten op de Zweedse markt, wat betreft zowel de bestemmingen waarop wordt gevlogen als het aantal aldaar gestationeerde vliegtuigen, geleidelijk heeft afgebouwd". Deze verklaring is volgens haar onjuist omdat louter de uitsluiting van een aan „Zweedse luchtvaartmaatschappijen" voorbehouden voordeel het vrij verrichten van diensten door andere luchtvaartmaatschappijen zou ontmoedigen, zoals ook blijkt uit het arrest International Jet Management.[43] Die verklaring berust volgens haar bovendien op een kennelijk onjuiste opvatting van de feiten. In de tweede plaats betwist Ryanair de verklaring in punt 64 van het bestreden arrest dat zij „geen feitelijke of juridische elementen [heeft] aangedragen waaruit blijkt dat de betrokken steunregeling beperkende gevolgen heeft die – ook al zijn zij, zoals geoordeeld in het kader van de eerste twee onderdelen van het eerste middel, noodzakelijk en evenredig om de ernstige verstoring van de Zweedse economie als gevolg van de COVID-19-pandemie op te heffen overeenkomstig de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU – verder gaan dan die welke het verbod van artikel 107, lid 1, VWEU doen ingaan". Rekwirante betoogt om te beginnen dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door bij het onderzoek van een beperking van de vrijheid van dienstverrichting enkel te verwijzen naar artikel 107 VWEU. Onder verwijzing naar de argumenten in het kader van de eerste grief van haar eerste middel in hogere voorziening (zie punt 12 supra) stelt zij dat rechtstreekse discriminatie op grond van nationaliteit zoals die is ingevoerd door de litigieuze maatregel, die inbreuk maakt op de vrijheid van dienstverrichting, slechts kan worden gerechtvaardigd op basis van de uitputtend in artikel 52 VWEU genoemde uitzonderingsgronden waarnaar artikel 62 VWEU verwijst. Tot slot voert zij in wezen aan, met argumenten die vergelijkbaar zijn met die welke in het kader van het onderzoek van de vierde grief van het eerste middel in hogere voorziening zijn geanalyseerd, dat zij heeft aangetoond dat de uit de betrokken steunregeling voortvloeiende beperking van het vrije dienstenverkeer niet gerechtvaardigd is.

[43] Rekwirante verwijst naar de punten 65 en 66 van dat arrest.

77. In antwoord op deze argumenten en onder verwijzing naar het arrest Iannelli & Volpi stelt de Commissie in essentie dat voor de beantwoording van de vraag of de gevolgen van een steunmaatregel voor het vrije dienstenverkeer door het Unierecht worden verboden, uitsluitend de bepalingen van het VWEU inzake staatssteun moeten worden toegepast, althans wat de wezenlijke elementen van de steun betreft, zoals de afbakening van de kring van begunstigden.

78. Dit standpunt overtuigt mij niet. Het Hof heeft in punt 10 van het arrest Iannelli & Volpi, in een context waarin de afstemming tussen de bepalingen inzake steun en die inzake het vrije verkeer van goederen in het geding was, inderdaad gepreciseerd dat „een stelsel van staatssteun of een steunregeling die met overheidsmiddelen wordt bekostigd, niet reeds als zodanig met een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel [34 VWEU] is gelijk te stellen op grond van de enkele omstandigheid dat die regeling door begunstiging van bepaalde nationale ondernemingen of producties de invoer van gelijksoortige of concurrerende producten uit andere lidstaten althans indirect zou kunnen belemmeren" en dat een „een dermate ruime uitlegging van [deze bepaling], waardoor een steunmaatregel in de zin van artikel [107 VWEU] zonder meer zou worden gelijkgesteld met een kwantitatieve beperking als bedoeld in artikel [34 VWEU], de strekking van de artikelen [107 en 108 VWEU] zou veranderen". Uit de lezing van dat arrest blijkt volgens mij evenwel dat het onderscheid dat het Hof maakt tussen de Verdragsbepalingen inzake vrij verkeer en die inzake staatssteun in wezen is gebaseerd op de door het Verdrag beoogde bevoegdheidsverdeling en niet op een wederzijdse uitsluiting ervan.[44] Daarnaast heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat op eenzelfde situatie zowel de bepalingen inzake vrij verkeer als die inzake staatssteun van toepassing kunnen zijn, en dat het feit dat een nationale maatregel eventueel als een steunmaatregel in de zin van artikel 107 VWEU kan worden aangemerkt, geen voldoende grond is om hem aan de Verdragsregels inzake vrij verkeer te onttrekken[45] en omgekeerd[46]. Bovendien is het vaste rechtspraak, zoals reeds in herinnering is gebracht in punt 19 supra, dat staatssteun die wegens enkele van haar modaliteiten andere Verdragsbepalingen schendt, door de Commissie niet verenigbaar met de interne markt kan worden verklaard. Het Hof heeft deze rechtspraak laatstelijk bevestigd in het arrest van 31 januari 2023, Commissie/Braesch e.a., waarin het overigens, onder verwijzing naar zowel het arrest Iannelli & Volpi als de arresten van 15 april 2008, Nuova Agricast[47], en 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie[48], heeft gepreciseerd dat dergelijke uitvoeringsvoorschriften, die de voorwaarden bepalen om voor een steunregeling in aanmerking te komen, zelf ook onlosmakelijk verbonden zijn met de steun als zodanig en behoren tot de elementen die de Commissie in het kader van de procedure van artikel 108 VWEU moet onderzoeken en, in voorkomend geval, moet goedkeuren, zodat een besluit van de Commissie tot goedkeuring van een dergelijke regeling op

[44] Zie punt 14 van het arrest Iannelli & Volpi, waarin het Hof heeft gepreciseerd dat wanneer er „een dermate nauw verband [bestaat] tussen enerzijds het doel van een steunmaatregel en anderzijds bepaalde uitvoeringsvoorschriften ervan die met bijzondere Verdragsbepalingen – naast de artikelen [107 en 108 VWEU] – in strijd zijn, dat een afzonderlijke beoordeling van die voorschriften niet mogelijk is[,] […] ter beoordeling van hun consequenties voor de verenigbaarheid van de steunmaatregel in zijn geheel noodzakelijkerwijze de procedure van artikel [108 VWEU] moet worden gevolgd", waarmee het uitsluitend naar het procedurele aspect verwijst. Zie in dezelfde zin arresten van 23 april 2002, Nygård (C-234/99, EU:C:2002:244, punt 55); 2 mei 2019, A-Fonds (C-598/17, EU:C:2019:352, punten 47 en 48), en laatstelijk arrest van 31 januari 2023, Commissie/Braesch e.a. (C-284/21 P, EU:C:2023:58). Ik wijs er in elk geval op dat, zoals de Commissie terecht heeft betoogd, een voorwaarde voor de verlening van steun waarmee de kring van begunstigden van die steun wordt bepaald, zoals in casu het bezit van een door Zweden verleende vergunning, zonder meer voldoet aan de criteria in voornoemd punt 14 van het arrest Iannelli & Volpi. Zoals advocaat-generaal Saugmandsgaard Øe terecht heeft verklaard in zijn conclusie in de zaak A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, punt 81), „is een uitvoeringsvoorschrift noodzakelijk voor de verwezenlijking van het doel of voor de werking van een steunregeling als het een constitutief of wezenlijk onderdeel van de steun is, zodat de niet-toepassing ervan leidt tot een wijziging van de reikwijdte of de voornaamste kenmerken van de steun".

[45] Zie bijvoorbeeld arrest van 20 maart 1990, Du Pont de Nemours Italiana (C-21/88, EU:C:1990:121, punt 20); zie eveneens arrest van 19 september 2002, Spanje/Commissie (C-114/00, EU:C:2002:508, punten 101-104).

[46] Zie arrest van 28 februari 2018, ZPT (C-518/16, EU:C:2018:126, punt 47).

[47] C-390/06, EU:C:2008:224, punten 49-52.

[48] C-594/18 P, EU:C:2020:742, punt 45.

zijn beurt noodzakelijkerwijs onrechtmatig is indien dergelijke uitvoeringsvoorschriften leiden tot een schending van specifieke bepalingen of algemene beginselen van het Unierecht.[49] Daaruit volgt voor de Commissie een verplichting om de samenhang tussen artikel 107 VWEU en met name de bepalingen inzake vrij verkeer te respecteren.

79. Gelet op het voorgaande kunnen de argumenten van rekwirante mijns inziens niet slagen op grond van mutatis mutandis vergelijkbare overwegingen als die in de punten 23 en 25 supra, waarnaar ik verwijs, en mijn vaststelling in punt 67 supra dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van de door rekwirante aangevoerde onjuiste rechtsopvattingen, waaronder de in de punten 65 en 66 supra besproken rechtsopvatting, voor zover het heeft geoordeeld dat het dubbele criterium om te bepalen welke luchtvaartmaatschappijen voor steun in aanmerking komen, niet verder ging dan noodzakelijk is om het doel van deze regeling te bereiken.

80. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om het tweede middel in hogere voorziening af te wijzen.

C. Derde middel in hogere voorziening

81. Met haar derde middel in hogere voorziening komt Ryanair op tegen de punten 67 tot en met 69 van het bestreden arrest, waarin het Gerecht heeft geoordeeld dat artikel 107, lid 3, onder b), VWEU de Commissie niet verplicht om de positieve gevolgen van de steunmaatregel af te wegen tegen de negatieve gevolgen ervan voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor de handhaving van een onvervalste mededinging. Rekwirante voert dienaangaande twee grieven aan, die het best samen kunnen worden onderzocht.

82. De eerste grief is gericht tegen punt 67 van het bestreden arrest. In dat punt heeft het Gerecht eerst verklaard dat „[u]it de bewoordingen van [artikel 107, lid 3, onder b), VWEU] [voortvloeit] dat de opstellers ervan van mening waren dat het in het belang van de Unie als geheel was dat een of meer van haar lidstaten een ernstige, mogelijk zelfs existentiële crisis, die onvermijdelijk zou leiden tot ernstige gevolgen voor de economie van alle of een deel van de andere lidstaten en dus voor de Unie als zodanig, te boven kon(den) komen", en vervolgens, onder verwijzing naar het arrest Oostenrijk/Commissie[50], gepreciseerd dat „[v]oor die tekstuele uitlegging van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU […] steun [wordt] gevonden in de vergelijking van die bepaling met artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, dat ziet op ‚steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad', daar laatstgenoemde bepaling, in tegenstelling tot artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, voorwaardelijk is geformuleerd, in die zin dat moet worden aangetoond dat de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad". Ryanair voert ten eerste aan dat in artikel 107, lid 3, onder c), VWEU uitsluitend wordt verwezen naar de gevolgen van de steun voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, en niet die voor een onvervalste mededinging, en ten tweede dat het Gerecht een fout heeft gemaakt door de door het Hof gevolgde redenering in het arrest Oostenrijk/Commissie toe te passen op artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, en tot slot dat de

[49] Zie laatstelijk arrest van 31 januari 2023, Commissie/Braesch e.a. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, punten 96-100).

[50] Punten 20 en 39.

verplichting om de negatieve gevolgen van de steun af te wegen tegen de positieve gevolgen ervan over de gehele linie geldt voor alle steunmaatregelen die binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 3, VWEU vallen.

83. Met de tweede grief betwist Ryanair de conclusie die het Gerecht heeft getrokken in punt 68 van het bestreden arrest, waar het heeft overwogen dat „[v]oor zover […] is voldaan aan de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, te weten dat de betrokken lidstaat in casu daadwerkelijk wordt geconfronteerd met een ernstige verstoring van zijn economie en dat de steunmaatregelen die zijn getroffen om die verstoring op te heffen ten eerste noodzakelijk zijn om dat doel te bereiken en ten tweede passend en evenredig zijn, […] die maatregelen [worden] geacht in het belang van de Unie te zijn getroffen, zodat die bepaling, anders dan artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, de Commissie niet verplicht om de positieve gevolgen van de steunmaatregel af te wegen tegen de negatieve gevolgen ervan voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor de handhaving van een onvervalste mededinging". Volgens het Gerecht is „[i]n het kader van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU […] een dergelijke afweging […] niet nodig, omdat de uitkomst ervan positief wordt verondersteld", aangezien het feit „[d]at een lidstaat erin slaagt een ernstige verstoring van zijn economie op te heffen, […] aan de Unie in het algemeen, en aan de interne markt in het bijzonder, […] alleen maar ten goede [kan] komen". Ryanair voert aan dat het Gerecht een vorm van „goedaardige nalatigheid" van de Commissie heeft goedgekeurd, waardoor de lidstaten hun nationale bekommernissen voorrang konden verlenen ten nadele van het belang van de Unie. Volgens rekwirante is een dergelijk protectionistisch beleid in een crisissituatie zoals die welke is veroorzaakt door de COVID-19-pandemie – die de Unie in haar geheel heeft getroffen en waar ondernemingen in alle lidstaten verzwakt uit komen – bijzonder schadelijk en kunnen de gevolgen ervan voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor een onvervalste mededinging onomkeerbaar zijn. Dit pleit volgens haar eerder voor meer toezicht door de Commissie en tegen vrijstelling van de verplichting om de gevolgen van staatsinterventies tegen elkaar af te wegen op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU.

84. Ik herinner eraan dat het Hof in het arrest van 29 april 2004, Italië/Commissie [51], heeft gepreciseerd, zonder onderscheid te maken tussen de verschillende uitzonderingen van artikel 107, lid 3, VWEU, dat „[b]ij de toepassing [van die bepaling] […] de economische afwegingen [dienen] te geschieden in een communautair kader[52], hetgeen betekent dat de Commissie de verplichting heeft om het effect van een steunmaatregel op de mededinging en de intracommunautaire handel te onderzoeken" [53], en dat de Commissie „bij dit onderzoek de positieve effecten van de steun [dient] af te wegen tegen de negatieve effecten op de voorwaarden waaronder de handel plaatsvindt en op het instandhouden van een onvervalste mededinging" [54]. Zoals het Gerecht in zijn arrest van 19 september 2018, HH Ferries e.a./Commissie [55] – waarop Ryanair een groot deel van haar argumenten baseert – mijns inziens terecht heeft gesteld, vormt de noodzaak van een dergelijke afweging een uitdrukking van het evenredigheidsbeginsel en van

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

[52] Het Hof had zich reeds hierover reeds uitgesproken in meerdere arresten, zie onder andere arresten van 17 september 1980, Philip Morris Holland/Commissie (730/79, EU:C:1980:209, punten 24 en 26); 14 september 1994, Spanje/Commissie (C-278/92–C-280/92, EU:C:1994:325, punt 51), en 14 januari 1997, Spanje/Commissie (C-169/95, EU:C:1997:10, punt 18).

[53] Zie in vergelijkbare zin, met betrekking tot artikel 107, lid 3, onder a), VWEU, arresten van 19 september 2002, Spanje/Commissie (C-113/00, EU:C:2002:507, punt 67), en Spanje/Commissie (C-114/00, EU:C:2002:508, punt 82).

[54] Zie arrest van 29 april 2004, Italië/Commissie (C-372/97, EU:C:2004:234, punt 82 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[55] T-68/15, EU:T:2018:563, punt 211 (hierna: „arrest HH Ferries e.a./Commissie"). In dat arrest heeft het Gerecht het argument van de Commissie afgewezen dat zij ook in de onderhavige procedure heeft aangevoerd, dat dit vereiste niet van toepassing is op analysen op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU.

het beginsel dat de uitzonderingen op het verbod van staatssteun die zijn neergelegd in artikel 107, lid 1, VWEU, strikt moeten worden uitgelegd. Dat geldt dus voor alle uitzonderingen van lid 3 van dat artikel.

85. De tegengestelde motivering van het Gerecht in het bestreden arrest overtuigt mij niet. Die motivering berust in wezen – zo niet uitsluitend – op een toepassing van hetzelfde uitleggingscriterium dat het Hof in het arrest Oostenrijk/Commissie heeft gehanteerd en dat is gebaseerd op een vergelijking van de bewoordingen van artikel 107, lid 3, onder b) en onder c), VWEU. In punt 67 van het bestreden arrest baseert het Gerecht zich tot staving van zijn letterlijke uitlegging van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU namelijk op dit arrest. En het is op grond van het feit dat geen rekening is gehouden met het verschil in bewoordingen tussen deze bepaling en artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, waarop het Hof in het arrest Oostenrijk/Commissie heeft gewezen, dat het Gerecht in wezen een kentering heeft teweeggebracht ten opzichte van het arrest HH Ferries e.a./Commissie.

86. In punt 20 van zijn arrest Oostenrijk/Commissie heeft het Hof, onder verwijzing naar de bewoordingen van artikel 107, lid 3, onder c), in wezen louter vastgesteld dat deze bepaling de verenigbaarheid van een steunmaatregel niet afhankelijk stelt van de voorwaarde dat daarmee een doelstelling van gemeenschappelijk belang wordt nagestreefd, en dat indien de opstellers van het Verdrag een dergelijke aanvullende voorwaarde hadden willen toevoegen, zij dit uitdrukkelijk zouden hebben gedaan, zoals het geval was bij artikel 107, lid 3, onder b), VWEU. Een dergelijke redenering kan mijns inziens niet worden gebruikt om een van de parameters voor de beoordeling van de evenredigheid van de steun uit te sluiten van de werkingssfeer van artikel 107, lid 3, onder b). Ten eerste, zelfs indien de negatieve voorwaarde van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU dat de steun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig mag veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, een uitdrukkelijke verwijzing zou zijn naar het vereiste dat de positieve en negatieve gevolgen van de steun tegen elkaar worden afgewogen als bedoeld in punt 84 supra, zoals de Commissie betoogt, moet immers worden vastgesteld, zoals rekwirante doet, dat in deze voorwaarde niet staat te lezen dat de gevolgen van de steun voor de onvervalste mededinging in aanmerking moeten worden genomen, en dat deze beoordeling volgens de logica van het Gerecht dus evenmin plaatsvindt in de context van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, anders dan uit dit arrest Oostenrijk/Commissie volgt.[56] Ten tweede kan het ontbreken van een vergelijkbare negatieve voorwaarde in de bewoordingen van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU er niet toe leiden dat het onderzoek naar de gevolgen van de steun en de afweging daarvan, ongeacht de context waarin de steun is vastgesteld, per definitie wordt uitgesloten door een vermoeden van overeenstemming met het gemeenschappelijk belang in te voeren, zoals het Gerecht doet.

87. Dit vermoeden lijkt overigens, op grond van de logica waarop het Gerecht zich baseert, duidelijk onweerlegbaar. De conclusie van het Gerecht in de punten 67 en 68 van het bestreden arrest berust namelijk op een automatisme dat steunmaatregelen die zijn bedoeld om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen, zodra aan de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU is voldaan, noodzakelijkerwijs in het belang van de Unie zijn vastgesteld. Een dergelijk standpunt lijkt echter onverenigbaar met de verduidelijking die het Hof in de onderhavige zaak op verzoek van de Commissie zou moeten aanbrengen, namelijk dat de Commissie bij de toepassing van de uitzondering van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU weliswaar niet verplicht is om de gevolgen van de steun tegen elkaar af te wegen, maar wel de mogelijkheid heeft om dit te doen.

[56] Zie arrest Oostenrijk/Commissie, punt 101, en arrest van 12 juli 2018, Oostenrijk/Commissie (T-356/15, EU:T:2018:439, punt 370).

88. Daarom ben ik van mening dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 68 van het bestreden arrest te oordelen dat artikel 107, lid 3, onder b), VWEU de Commissie niet verplicht om de positieve gevolgen van de steunmaatregel af te wegen tegen de negatieve gevolgen ervan voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor de handhaving van een onvervalste mededinging.

89. Ik herinner evenwel eraan dat de hogere voorziening moet worden afgewezen wanneer de motivering van een arrest van het Gerecht weliswaar blijk geeft van een schending van het Unierecht, maar het dictum ervan op andere rechtsgronden gerechtvaardigd voorkomt.[57] Om de redenen die ik hieronder zal uiteenzetten ben ik van mening dat het derde middel van de hogere voorziening toch moet worden afgewezen, en geef ik het Hof in overweging om de motivering van het bestreden arrest op dit punt te wijzigen.

90. De beoordeling van de verenigbaarheid van steunmaatregelen met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, VWEU behoort tot de uitsluitende bevoegdheid van de Commissie, die daarbij handelt onder toezicht van de rechterlijke instanties van de Unie.[58] Dienaangaande beschikt de Commissie over een ruime beoordelingsbevoegdheid waarvan de uitoefening gepaard gaat met een complexe afweging van economische en sociale gegevens.[59] De Commissie kan tijdens de uitoefening van die beoordelingsbevoegdheid richtsnoeren vaststellen teneinde de criteria te bepalen op basis waarvan zij van plan is om de verenigbaarheid van door de lidstaten voorgenomen steunmaatregelen met de interne markt te beoordelen. Volgens vaste rechtspraak stelt de Commissie, door dergelijke gedragsregels vast te stellen, grenzen aan de uitoefening van deze beoordelingsbevoegdheid en kan zij in beginsel niet van deze regels afwijken zonder dat hieraan in voorkomend geval een sanctie wordt verbonden wegens schending van algemene rechtsbeginselen zoals het gelijkheids- of het vertrouwensbeginsel.[60] Hoewel de Commissie inderdaad niet via de vaststelling van gedragsregels kan afzien van de uitoefening van de haar bij artikel 107, lid 3, onder b), VWEU verleende beoordelingsbevoegdheid[61], heeft het Hof met betrekking tot de mededeling die de Commissie in 2013 heeft vastgesteld inzake de toepassing van staatssteunregels op de banksector in het kader van de financiële crisis[62] gepreciseerd dat de vaststelling van de in deze mededeling vervatte gedragsregels slechts „tot gevolg heeft [gehad] dat de Commissie zichzelf beperkingen [oplegde] bij de uitoefening van [die bevoegdheid] in die zin dat zij door een lidstaat aangemelde voorgenomen staatssteun in beginsel [diende] goed te keuren indien deze aan deze regels [voldeed]”[63]. Een vergelijkbaar gevolg – dat de Commissie zichzelf beperkingen oplegt – moet worden toegekend aan de tijdelijke kaderregeling.

91. Deze kaderregeling, die werd vastgesteld om het hoofd te bieden aan een ongekende noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid die alle economieën van de lidstaten heeft getroffen en een belangrijke interventie van de lidstaten noodzakelijk heeft gemaakt in de sectoren die het zwaarst werden getroffen door de wegens de pandemie opgelegde beperkingen, heeft de Commissie in staat gesteld om in zeer korte tijd talrijke door de lidstaten aangemelde

57 Zie onder andere arrest Oostenrijk/Commissie, punt 47.

58 Zie arrest van 15 december 2022, Veejaam en Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59 Zie arrest van 15 december 2022, Veejaam en Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60 Zie arrest van 15 december 2022, Veejaam en Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

61 Zie arrest van 15 december 2022, Veejaam en Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

62 Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing vanaf 1 augustus 2013 van de staatssteunregels op maatregelen ter ondersteuning van banken in het kader van de financiële crisis (PB 2013, C 216, blz. 1).

63 Zie arrest van 19 juli 2016, Kotnik e.a. (C-526/14, EU:C:2016:570, punt 43).

projecten te onderzoeken en goed te keuren, aangezien de doeltreffendheid van deze interventies ook afhing van de snelheid waarmee zij werden uitgevoerd. Het litigieuze besluit is vastgesteld in de context van een dergelijke noodsituatie.

92. Zoals de Commissie zelf ter terechtzitting heeft betoogd, lijdt het geen twijfel dat juist in crisistijden erop moet worden toegezien dat zowel de algemene beginselen van de Unie als de aan het staatssteunbeleid ten grondslag liggende beginselen in acht worden genomen. Om die reden ben ik van mening dat het Hof, zoals gezegd, dient te bevestigen dat de Commissie, ook in noodsituaties zoals die waarop de uitzondering van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU[64] van toepassing is, in besluiten waarin zij de verenigbaarheid van de bij haar aangemelde maatregel beoordeelt, per geval de positieve en negatieve gevolgen van de door de lidstaten op grond van die bepaling vastgestelde steunmaatregelen tegen elkaar moet afwegen, teneinde te verzekeren dat die maatregelen in overeenstemming zijn met het gemeenschappelijk belang.

93. Het lijdt echter evenmin twijfel dat het uitzonderlijke karakter van de situatie die door de beperkingen ten gevolge van de COVID-19-pandemie is ontstaan, de gevolgen van al die beperkingen voor de economie van de Unie – die veel verder gaan dan de territoriaal beperkte dimensie van de verstoring van de economie van een lidstaat, waarop artikel 107, lid 3, onder b), VWEU betrekking heeft – en de noodzaak om tijdig in te grijpen om de zwaarst getroffen sectoren te ondersteunen, allemaal elementen zijn die in aanmerking moeten worden genomen bij de omschrijving van de doelstelling van gemeenschappelijk belang aan de hand waarvan deze afweging moet worden gemaakt en de noodzakelijke coördinatie van nationale maatregelen moet worden verzekerd.

94. In een dergelijke context moet de Commissie mijns inziens, binnen bepaalde grenzen, de bevoegdheid krijgen om een dergelijke afweging in het algemeen te maken, in instrumenten waarmee de gevolgen van de crisis voor de economie van de Unie als geheel worden onderzocht en regels en beperkingen worden vastgesteld die moeten worden toegepast op alle staatsinterventies die op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU zijn vastgesteld om de crisis het hoofd te bieden, met als uitgangspunt dat dergelijke interventies, wanneer zij in overeenstemming zijn met die regels en beperkingen en tevens evenredig zijn aan het nagestreefde doel, in het gemeenschappelijk belang zijn, aangezien de verstoringen die zij veroorzaken in beginsel noodzakelijk worden geacht.

95. De tijdelijke kaderregeling, aan de hand waarvan de verenigbaarheid van de betrokken steunregeling met de interne markt is beoordeeld, voldoet naar mijn mening aan de bovengenoemde eisen. De Commissie bepaalt daarin zowel langs welke kanalen de crisis op het gebied van de volksgezondheid de economie van de Unie beïnvloedt als de noodzaak van een gecoördineerde economische respons van de lidstaten en de instellingen van de Unie om deze negatieve gevolgen af te zwakken, en specificeert dat in de uitzonderlijke omstandigheden als gevolg van de COVID-19-epidemie elke soort onderneming in ernstige liquiditeitsproblemen kan komen, zodat het voor de lidstaten opportuun is om „kredietinstellingen en andere financiële intermediairs ertoe aan te zetten hun rol te blijven spelen in de ondersteuning van de economische activiteit in de EU”, met name door middel van steun op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, die via als financiële tussenpersonen optredende banken rechtstreeks aan ondernemingen ten goede komt (punten 4 en 5)[65]. De Commissie wijst verder op het belang van staatssteuntoezicht van de Unie om ervoor te zorgen „de interne markt van de EU niet

[64] Ook indien met de Commissie overeenstemming moet worden bereikt over het „existentiële” karakter, voor de betrokken lidstaat, van de verstoring van zijn economie die hem in staat stelt zich te beroepen op de uitzondering van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU.

[65] Deze doelstelling vindt weerklank in punt 42 van het litigieuze besluit.

gefragmenteerd raakt en het gelijke speelveld intact blijft" en om „schadelijke subsidiewedlopen [te voorkomen], waarbij rijkere lidstaten meer geld kunnen uitgeven dan hun buurlanden, wat ten koste zou gaan van de cohesie binnen de Unie" (punt 10). Tot slot omschrijft de Commissie het doel van de tijdelijke kaderregeling als „een kader vast te stellen op grond waarvan de lidstaten de moeilijkheden waarmee ondernemingen momenteel te kampen hebben, kunnen aanpakken en tegelijkertijd de integriteit van de interne markt van de EU wordt gehandhaafd en voor een gelijk speelveld wordt gezorgd" (punt 16). Met deze doelstellingen voor ogen heeft de Commissie in punt 3.2 van de tijdelijke kaderregeling, dat gewijd is aan steun in de vorm van garanties voor leningen, erkend dat „het voor een beperkte periode en een beperkte leensom verlenen van [dit soort steun] onder de huidige omstandigheden een passende, nodige en gerichte oplossing [kan] zijn" om ondernemingen die plotseling met een tekort kampen, te verzekeren van toegang tot liquiditeit.

96. Ik ben mij ervan bewust dat ook de voorgestelde benadering[66] in wezen gebaseerd is op een veronderstelling. Anders dan de in punt 68 van het bestreden arrest vastgestelde veronderstelling, biedt deze benadering de Commissie echter meer flexibiliteit en behoudt de Unierechter een – zij het beperkte – controle op de uitoefening door de Commissie van haar beslissingsbevoegdheid.

97. Ten slotte moet worden benadrukt dat, om te voorkomen dat een dergelijke benadering ertoe kan leiden dat de Commissie staatsinterventies ter ondersteuning van hun ondernemingen tijdens crises in concreto minder streng controleert – met name wanneer deze interventies een of meer sectoren van de economie van meer dan één lidstaat treffen, worden verlengd of elkaar opvolgen – en dus het gelijke speelveld voor de ondernemingen van de Unie duurzaam wijzigt, met name ten gunste van ondernemingen uit lidstaten met een grotere begrotingscapaciteit, het noodzakelijk is dat bij de afweging in instrumenten als de tijdelijke kaderregeling, met name wanneer het de bedoeling is dat zij voor langere tijd gelden, ook rekening wordt gehouden met de gevolgen voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor de handhaving van een onvervalste mededinging van interventies die reeds uit hoofde van eerdere instrumenten zijn toegestaan.

98. Op grond van de voorgaande overwegingen ben ik van oordeel dat het derde middel in hogere voorziening, na vervanging van de in de punten 67 tot en met 70 van het bestreden arrest uiteengezette gronden, moet worden afgewezen.

III. Conclusie

99. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om het eerste, het tweede en het derde middel, die Ryanair ter ondersteuning van haar hogere voorziening heeft aangevoerd, af te wijzen.

[66] Ik wijs erop dat deze benadering door de Commissie voor het Gerecht werd gevolgd en door het Gerecht in punt 71 van het bestreden arrest is afgewezen.