Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GIOVANNI PITRUZZELLA
prezentate la 16 martie 2023 [1]

Cauza C-209/21 P

Ryanair DAC
împotriva

Comisiei Europene

„Recurs – Ajutoare de stat – Suedia – COVID-19 – Garanții pentru împrumuturi prin care se urmărește sprijinirea companiilor aeriene – Decizie a Comisiei Europene de a nu ridica obiecții”

1. Recursul care face obiectul prezentei cauze se înscrie într-un număr mare de cauze pendinte în fața Curții, în care Ryanair contestă hotărârile prin care Tribunalul a respins acțiunile introduse de ea împotriva deciziilor prin care Comisia Europeană a autorizat măsurile de sprijin adoptate de diverse state membre ca urmare a pandemiei de COVID-19 în favoarea companiilor aeriene care operau pe teritoriul lor, sub formă de ajutoare individuale sau de scheme de ajutor, și care se întemeiază, după caz, pe articolul 107 alineatul (2) litera (b) TFUE sau pe articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE [2]. În prezenta cauză, Ryanair DAC (denumită în continuare „Ryanair” sau „recurenta”) solicită Curții anularea Hotărârii din 17 februarie 2021, Ryanair/Comisia [3] (denumită în continuare „hotărârea atacată”).

I. Situația de fapt, procedura în fața Tribunalului, hotărârea atacată, procedura în fața Curții și concluziile părților

2. Situația de fapt aflată la originea acțiunii în fața Tribunalului este descrisă la punctele 1-3 din hotărârea atacată și poate fi rezumată după cum urmează.

3. La 3 aprilie 2020, Regatul Suediei a notificat Comisiei o măsură de ajutor sub forma unei scheme de garanții pentru împrumuturi acordate anumitor companii aeriene (denumită în continuare „schema de ajutor în discuție”) care urmărea să creeze condițiile necesare pentru ca companiile aeriene titulare ale unei licențe emise de acest stat membru, importante pentru conectivitatea acestuia din urmă, să dispună de lichidități suficiente pentru a evita ca perturbările cauzate de pandemia de COVID-19 să le compromită viabilitatea și pentru a păstra continuitatea activității economice în timpul crizei actuale și ulterior acesteia. De schema de ajutor în discuție urmau să beneficieze toate companiile aeriene titulare, la 1 ianuarie 2020, ale licenței suedeze

[1] Limba originală: italiana.

[2] Pentru o descriere a contextului în care se înscrie recursul care face obiectul prezentelor concluzii, trimitem la punctul 1 din Concluziile noastre prezentate în cauza C-320/21, Ryanair DAC/Comisia.

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

pentru a desfășura activități comerciale în domeniul aviației, în temeiul articolului 3 din Regulamentul (CE) nr. 1008/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 septembrie 2008 privind normele comune pentru operarea serviciilor aeriene în Comunitate [4], cu excepția companiilor aeriene a căror activitate principală consta în prestarea de servicii neregulate de transport aerian de pasageri. Cuantumul maxim al împrumuturilor garantate în temeiul acestei scheme urma să fie de 5 miliarde de coroane suedeze (SEK), iar garanția urma să privească împrumuturi pentru investiții și împrumuturi pentru capitalul circulant, urma să fie acordată cel târziu până la 31 decembrie 2020 și urma să aibă o durată maximă de șase ani. La 11 aprilie 2020, Comisia a adoptat Decizia C(2020) 2366 final privind ajutorul de stat SA.56812 (2020/N) – Suedia – COVID-19: schemă de garanții pentru împrumuturi în favoarea companiilor aeriene (denumită în continuare „decizia în litigiu”), prin care, după ce a concluzionat că măsura în discuție constituia un ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, a evaluat compatibilitatea acesteia cu piața internă în lumina comunicării sale din 19 martie 2020, intitulată „Cadru temporar pentru măsuri de ajutor de stat de sprijinire a economiei în contextul actualei epidemii de COVID-19” [5], astfel cum a fost modificată la 3 aprilie 2020 [6] (denumită în continuare „cadrul temporar”). Comisia a concluzionat că schema de ajutor în discuție îndeplinea toate condițiile relevante enunțate la punctul 3.2 din cadrul temporar menționat, intitulat „Ajutoare sub formă de garanții pentru împrumuturi”, și că aceasta era compatibilă cu piața internă, în conformitate cu articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE. Prin urmare, nu a ridicat obiecții în privința acesteia.

4. Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 1 mai 2020, Ryanair a introdus o acțiune împotriva deciziei în litigiu. Au fost admise cererile de intervenție în susținerea concluziilor Comisiei formulate de Republica Franceză și de Regatul Suediei. Ryanair a invocat patru motive în susținerea acțiunii formulate. Primul motiv era întemeiat în esență pe încălcarea principiilor nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate și a liberei prestări a serviciilor, al doilea motiv era întemeiat pe încălcarea obligației de evaluare comparativă a efectelor pozitive ale ajutorului și a efectelor negative ale acestuia asupra condițiilor schimburilor comerciale și asupra menținerii unei concurențe nedenaturate, al treilea motiv era întemeiat în esență pe încălcarea drepturilor procedurale rezultate din articolul 108 alineatul (2) TFUE, iar al patrulea motiv era întemeiat pe încălcarea obligației de motivare. Prin hotărârea atacată, Tribunalul a respins toate motivele invocate de Ryanair, precum și acțiunea în totalitate, a obligat Ryanair la suportarea propriilor cheltuieli de judecată, precum și a celor efectuate de Comisie și a statuat că Republica Franceză și Regatul Suediei vor suporta propriile cheltuieli de judecată.

5. Prin înscrisul depus la grefa Curții la 1 aprilie 2021, Ryanair a introdus recursul care face obiectul prezentelor concluzii. La 19 octombrie 2022 a avut loc o ședință comună cu privire la prezenta cauză și la cauza C-210/21 P, Ryanair/Comisia, privind o măsură de ajutor sub forma unui moratoriu privind plata taxei de aviație civilă și a taxei de solidaritate pe biletele de avion, datorate lunar în perioada cuprinsă între lunile martie și decembrie 2020, acordat de Franța companiilor aeriene titulare ale unei licențe de operare eliberate în acest stat membru, în cadrul căreia Ryanair, Comisia, Regatul Suediei și Republica Franceză au prezentat argumente orale.

6. Ryanair solicită Curții, cu titlu principal, anularea hotărârii atacate, anularea deciziei în litigiu și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată și, cu titlu subsidiar, anularea hotărârii atacate, trimiterea cauzei spre rejudecare la Tribunal, soluționarea odată cu fondul a cererii privind

[4] JO 2008, L 293, p. 3.

[5] JO 2020, C 91 I, p. 1.

[6] JO 2020, C 112 I, p. 1.

cheltuielile de judecată efectuate în primă instanță și în recurs. Comisia solicită Curții respingerea recursului și obligarea recurentei la plata cheltuielilor de judecată. Regatul Suediei și Republica Franceză solicită Curții respingerea recursului.

II. Cu privire la recurs

7. În susținerea recursului formulat, Ryanair invocă cinci motive, întemeiate, primul, pe încălcarea principiului nediscriminării, al doilea, pe o eroare de drept și pe o denaturare a faptelor în ceea ce privește argumentația recurentei referitoare la încălcarea liberei prestări a serviciilor, al treilea, pe o eroare de drept săvârșită de Tribunal prin faptul că a negat existența unei obligații a Comisiei de a efectua o evaluare comparativă a efectelor pozitive și negative ale ajutorului, al patrulea, pe o eroare de drept și pe o denaturare a faptelor în ceea ce privește aprecierea existenței unui viciu de motivare a deciziei în litigiu și, al cincilea, pe neconstatarea de către Tribunal a obligației Comisiei de a deschide procedura oficială de investigare a schemei în discuție.

8. În conformitate cu solicitarea Curții, în prezentele concluzii vor fi abordate numai primele trei motive de recurs.

A. Cu privire la primul motiv de recurs

9. Prin intermediul primului motiv de recurs, îndreptat împotriva punctelor 25-57 din hotărârea atacată, Ryanair susține că Tribunalul a încălcat dreptul Uniunii în ceea ce privește stabilirea existenței, în cadrul schemei de ajutor în cauză, a unei discriminări pe motiv de cetățenie sau naționalitate, fără o justificare admisibilă. Acest motiv se împarte în cinci critici.

10. În motivarea hotărârii atacate care face obiectul acestor critici, Tribunalul a constatat, mai întâi, că „unul dintre criteriile de eligibilitate [pentru schema de ajutor în discuție], și anume cel al deținerii unei licențe suedeze, are drept consecință un tratament diferit al companiilor aeriene care au sediul principal în Suedia, care pot beneficia de un împrumut garantat de stat, în raport cu cele care au un asemenea sediu în alt stat membru și care operează în Suedia, cu destinația Suedia și dinspre Suedia în temeiul liberei prestări a serviciilor și al libertății de stabilire, care nu pot pretinde acest lucru” (punctul 30 din hotărârea atacată). În continuare, Tribunalul a statuat că, chiar presupunând că această diferență de tratament ar putea fi asimilată unei discriminări în sensul articolului 18 primul paragraf TFUE, trebuie subliniat că, potrivit acestei dispoziții, se interzice orice discriminare exercitată pe motiv de cetățenie sau naționalitate în domeniul de aplicare al tratatelor, „fără a aduce atingere dispozițiilor speciale pe care le prevăd”, și că, prin urmare, trebuie să se verifice dacă această diferență de tratament este permisă în raport cu articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, care constituie temeiul juridic al deciziei în litigiu. O astfel de examinare presupunea, în opinia Tribunalului, pe de o parte, ca obiectivul schemei de ajutor în discuție să îndeplinească cerințele celei din urmă dispoziții și, pe de altă parte, ca modalitățile de acordare a ajutorului să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv. (punctul 31 din hotărârea atacată). Prin urmare, Tribunalul a definit mai întâi obiectivul schemei de ajutor în discuție (punctele 32 și 33 din hotărârea atacată) și apoi a examinat dacă modalitățile de acordare a ajutorului nu depășeau ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului schemei de ajutor în discuție și dacă îndeplineau condițiile prevăzute la articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE (punctele 34-56 din hotărârea atacată), răspunzând în mod negativ la prima întrebare și în mod afirmativ la cea de a doua (punctul 57 din hotărârea atacată).

1. Cu privire la prima critică

11. Prin intermediul primei critici din cadrul primului motiv de recurs, Ryanair susține că Tribunalul a încălcat principiul nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate în măsura în care, deși, pe de o parte, a constatat existența unei diferențe de tratament între companiile aeriene care au sediul principal în Suedia și cele care au sediul principal în alt stat membru și, pe de altă parte, a admis că o astfel de diferență de tratament ar putea constitui o discriminare, a concluzionat că această diferență de tratament trebuie să fie examinată numai în raport cu articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE. În opinia recurentei, această concluzie este afectată de patru erori de drept distincte.

12. În primul rând, Ryanair susține că limitarea eligibilității pentru schema de ajutor în discuție la companiile aeriene titulare ale unei licențe de operare eliberate în Suedia constituie, în conformitate cu Hotărârea din 18 martie 2014, International Jet Management [7] – de care Tribunalul în mod deliberat nu ar fi ținut cont –, o discriminare directă pe motiv de cetățenie sau naționalitate. În al doilea rând, Ryanair susține că, contrar celor statuate de Tribunal la punctul 31 din hotărârea atacată, articolul 107 TFUE nu constituie o „dispoziție specială" în sensul articolului 18 primul paragraf TFUE, întrucât nu prevede norme specifice privind nediscriminarea. În al treilea rând, Ryanair susține că o discriminare directă pe motiv de cetățenie sau naționalitate precum cea instituită prin măsura în cauză nu este justificată decât în temeiul motivelor de derogare prevăzute în mod expres de tratat și, prin urmare, în cazul unei măsuri care afectează libera prestare a serviciilor, pentru motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică, enumerate în mod exhaustiv la articolul 52 TFUE, la care face trimitere articolul 62 TFUE. Justificările invocate de Comisie în decizia în litigiu, referitoare la necesitatea de a menține conectivitatea Suediei, nu intră sub incidența acestor derogări. În al patrulea rând, Ryanair susține că, chiar presupunând că libera prestare a serviciilor nu ar fi aplicabilă în speță, Tribunalul nu a examinat totuși, astfel cum o impune jurisprudența Curții și în special Hotărârea International Jet Management, dacă diferența de tratament introdusă prin schema de ajutor în discuție este justificată de „motive obiective, independente de cetățenia sau naționalitatea persoanelor în cauză".

13. Amintim că principiul general al nediscriminării interzice, pe de o parte, tratarea în mod diferit a unor situații comparabile și, pe de altă parte, tratarea în același mod a unor situații diferite, cu excepția cazului în care un asemenea tratament este justificat în mod obiectiv [8].

14. Articolul 18 primul paragraf TFUE prevede că, „[î]n domeniul de aplicare a tratatelor și fără a aduce atingere dispozițiilor speciale pe care le prevăd, se interzice orice discriminare exercitată pe motiv de cetățenie sau naționalitate". Potrivit unei jurisprudențe constante, această dispoziție nu are vocația de a se aplica în mod autonom decât în situațiile reglementate de dreptul Uniunii pentru care tratatele nu conțin norme specifice care interzic discriminarea [9]. Potrivit Curții, constituie astfel de norme în special dispozițiile tratatului referitoare la libertatea de circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre, conferită prin articolul 20 alineatul (2) litera (a) TFUE și prin articolul 21 TFUE [10], dispozițiile în materia liberei circulații a mărfurilor (articolele 30, 34 și 110 TFUE) [11], a liberei circulații a lucrătorilor (articolul 45 TFUE) [12], a libertății de stabilire

7 C-628/11, EU:C:2014:171, punctul 68, denumită în continuare „Hotărârea International Jet Management".

8 A se vedea Hotărârea din 27 octombrie 2022, ADPA și Gesamtverband Autoteile-Handel (C-390/21, EU:C:2022:837, punctul 41).

9 A se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2022, Contship Italia (C-433/21 și C-434/21, EU:C:2022:760, punctul 29 și jurisprudența citată).

10 A se vedea Hotărârea din 15 iulie 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, punctul 65).

11 A se vedea Hotărârea din 18 iunie 2019, Austria/Germania (C-591/17, EU:C:2019:504, punctul 40).

12 A se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, punctul 78).

(articolul 49 TFUE) [13], a liberei prestări a serviciilor (articolele 56-62 TFUE) [14] și a liberei circulații a capitalurilor (articolele 63 și 65 TFUE) [15]. Aplicarea articolului 18 primul paragraf TFUE este, așadar, supusă condiției ca situației aflate la originea pretinsei discriminări să nu i se aplice nicio dispoziție specifică prevăzută de tratate și destinată să interzică o discriminare [16].

15. Astfel cum am arătat deja în Concluziile prezentate în cauza Ryanair/Comisia (C-320/21 P) [17], chiar dacă interzicerea ajutoarelor prevăzută la articolul 107 alineatul (1) TFUE urmărește să garanteze că concurența pe piața internă nu este denaturată de intervenții ale statelor membre, care urmăresc să favorizeze întreprinderi naționale, întâmpinăm anumite dificultăți în a recunoaște că această dispoziție are vocația de a pune în aplicare interdicția discriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate în același mod ca dispozițiile Tratatului FUE referitoare la cele patru libertăți. Astfel, după cum am menționat deja în concluziile menționate anterior, deși există o anumită similitudine de scop între principiul nediscriminării consacrat la articolul 18 primul paragraf TFUE și reglementările în materia ajutoarelor de stat, și anume protecția concurenței și a libertăților europene, aceste reglementări constituie totuși un instrument de control al discriminării, dar nu conțin ele însele o normă privind nediscriminarea. Totuși, după cum susține Comisia, alineatele (2) și (3) ale articolului 107 TFUE, în măsura în care prevăd, în anumite condiții, compatibilitatea anumitor ajutoare cu piața internă, permit anumite diferențe de tratament atunci când sunt necesare și proporționale cu realizarea obiectivelor prevăzute de aceste dispoziții și, prin urmare, sunt relevante pentru aplicarea principiului nediscriminării, în calitate de „dispoziții speciale” ale tratatelor în sensul articolului 18 primul paragraf TFUE.

16. Prin urmare, al doilea argument invocat de Ryanair în cadrul prezentei critici trebuie, în opinia noastră, să fie respins.

17. Prin intermediul primului și al celui de al patrulea argument, Ryanair, făcând trimitere la Hotărârea International Jet Management, susține că criteriul de selecție a beneficiarilor adoptat pentru schema de ajutor în discuție are un caracter discriminatoriu și nu este justificat de „motive obiective, independente de cetățenie sau naționalitate” în sensul acestei hotărâri.

18. În această privință, amintim mai întâi că Curtea a statuat în mod repetat că deciziile adoptate de Comisie în cadrul procedurii prevăzute la articolul 108 TFUE nu trebuie niciodată să conducă la un rezultat care ar fi contrar dispozițiilor specifice ale tratatului și că, prin urmare, ajutoarele de stat care, prin unele dintre modalitățile lor, sunt contrare altor dispoziții ale tratatului sau încalcă principii generale ale dreptului Uniunii, precum principiul egalității de tratament, nu pot fi declarate de Comisie ca fiind compatibile cu piața internă [18]. Potrivit Curții, această limită rezultă din economia generală a tratatului, în cadrul căruia normele în materia ajutoarelor nu constituie, așadar, un „sistem închis”.

[13] A se vedea Hotărârea din 3 martie 2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, punctul 55).

[14] A se vedea Hotărârea din 18 iunie 2019, Austria/Germania (C-591/17, EU:C:2019:504, punctul 40 și jurisprudența citată).

[15] A se vedea Hotărârea din 18 martie 2021, Autoridade Tributária e Aduaneira (Impozitarea câștigurilor din proprietăți imobiliare) (C-388/19, EU:C:2021:212, punctul 21).

[16] A se vedea Hotărârea din 11 iunie 2020, TÜV Rheinland LGA Products și Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:453, punctele 31 și 33, precum și jurisprudența citată).

[17] În același sens, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Ryanair/Comisia (C-320/21 P, punctele 63-66).

[18] A se vedea Hotărârea din 31 ianuarie 2023, Comisia/Braesch și alții (C-284/21 P, EU:C:2023:58, punctul 96), și Hotărârea din 22 septembrie 2020, Austria/Comisia (C-594/18 P, EU:C:2020:742, punctul 44 și jurisprudența citată, denumită în continuare „Hotărârea Austria/Comisia”).

19. Contrar celor susținute de Comisie în observațiile prezentate Curții, această jurisprudență nu exceptează de la obligația de a respecta dispozițiile tratatului referitoare la egalitatea de tratament și la libera circulație normele prin care un stat membru definește sfera beneficiarilor unei scheme de ajutor. O asemenea exceptare nu decurge, în opinia noastră, nici din trimiterea generală, în jurisprudența amintită mai sus, la „modalitățile" ajutorului, nici din Hotărârea din 22 martie 1977, Iannelli & Volpi [19], pe care se întemeiază Comisia în observațiile sale referitoare la al doilea motiv de recurs, la analiza căruia facem referire.

20. Nu este mai puțin adevărat că jurisprudența menționată la punctul 18 din prezentele concluzii trebuie, în orice caz, să fie conciliată cu împrejurarea că, în sistemul Tratatului FUE, compatibilitatea unui ajutor cu piața internă trebuie să fie evaluată prin prisma dispozițiilor articolului 107 alineatele (2) și (3) TFUE, care, după cum s-a arătat mai sus, permit diferențe de tratament atunci când acestea sunt necesare și proporționale pentru realizarea obiectivelor prevăzute de tratat și constituie, în sensul indicat la punctul 15 din prezentele concluzii, „dispoziții speciale" în sensul articolului 18 primul paragraf TFUE.

21. Pe baza acestor principii trebuie examinate argumentele recurentei întemeiate pe Hotărârea International Jet Management. Amintim că, în această hotărâre, Curtea a statuat că articolul 18 TFUE se opune unei reglementări a unui stat membru care impune unui operator de transport aerian titular al unei licențe de operare eliberate de alt stat membru să obțină o autorizație de a efectua curse în spațiul său aerian pentru zboruri din țări terțe, în condițiile în care o astfel de autorizație nu este impusă operatorilor de transport aerian titulari ai unei licențe eliberate de primul stat membru. După ce a precizat că normele privind egalitatea de tratament între resortisanți și neresortisanți interzic nu numai discriminările evidente întemeiate pe cetățenie sau, în ceea ce privește societățile, pe sediu, ci și orice forme disimulate de discriminare care, prin aplicarea altor criterii de diferențiere, conduc, în fapt, la același rezultat, Curtea a arătat, în această hotărâre, că reglementarea națională în cauză, întemeiată pe statul care a eliberat licența de operare, introducea un criteriu de diferențiere, care conducea, în fapt, la același rezultat ca un criteriu întemeiat pe cetățenie sau naționalitate, întrucât, conform articolului 4 litera (a) din Regulamentul nr. 1008/2008, licența de operare se acordă de autoritatea competentă din statul membru în care un operator de transport aerian are sediul principal în sensul articolului 2 punctul 26 din același regulament [20]. La punctul 68 din această hotărâre, pe care se bazează argumentația Ryanair, Curtea a precizat că „o asemenea diferență de tratament este justificată numai în cazul în care se întemeiază pe motive obiective, independente de cetățenia sau naționalitatea persoanelor în cauză, și este proporțională cu obiectivul urmărit în mod legitim de legislația națională".

22. Observăm de la bun început că, întrucât deținerea unei licențe de operare eliberate în Suedia constituie una dintre condițiile de acces la schema de ajutor în discuție, Ryanair nu greșește atunci când consideră, făcând referire la Hotărârea International Jet Management, că sfera beneficiarilor acestei scheme este definită în special prin referire la „un criteriu de diferențiere care conduce, în fapt, la același rezultat ca un criteriu întemeiat pe cetățenie sau naționalitate" [21]. Asemănările dintre prezenta cauză și cea în care a fost pronunțată această hotărâre și, prin urmare, posibilitatea de a transpune în prezenta cauză principiile enunțate în hotărârea menționată se limitează însă, în opinia noastră, numai la această constatare.

[19] 74/76, EU:C:1977:51 (denumită în continuare „Hotărârea Iannelli & Volpi").

[20] A se vedea Hotărârea International Jet Management, punctele 64-66.

[21] A se vedea Hotărârea International Jet Management, punctul 65.

23. Normele privind ajutoarele de stat prezintă, într-adevăr, caracteristici specifice proprii, nu doar procedurale, de care trebuie să se țină seama și în scopul aplicării principiului nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate. În special, în funcție de natura măsurii în cauză și de obiectivul pe care îl urmărește, cerința unei legături cu teritoriul național în scopul îndeplinirii condiției de eligibilitate pentru a beneficia de ajutor poate fi atât necesară, cât și proporțională, astfel încât chiar și un criteriu de diferențiere, precum cel utilizat pentru a stabili sfera beneficiarilor schemei de ajutor în discuție, întemeiat în esență pe sediul social al întreprinderii [22], poate fi, după caz, justificat și nediscriminatoriu [23].

24. Prin urmare, Tribunalul a considerat în mod întemeiat, la punctul 31 din hotărârea atacată, că nu poate exista o discriminare decât dacă și în măsura în care cerința privind licența eliberată în Suedia nu este adecvată și proporțională cu obiectivul urmărit de schema de ajutor în discuție în sensul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE [24].

25. În orice caz, chiar presupunând că Hotărârea International Jet Management este relevantă în scopul aplicării principiului general al nediscriminării în domeniul ajutoarelor de stat, considerăm că aprecierile referitoare la cerința privind menținerea conectivității Suediei în general și a celei interne pe teritoriul suedez în special, inclusiv asigurarea în continuare a serviciilor esențiale de transport aerian, legate și de starea de urgență sanitară creată de pandemia de COVID-19 – cerință care, după cum se va arăta în continuare, constituie obiectivul fundamental urmărit de legiuitorul suedez prin instituirea schemei de ajutor în discuție –, pot constitui „motive obiective, independente de cetățenia sau naționalitatea persoanelor în cauză” [25], de natură care nu este pur economică [26], în sensul acestei hotărâri. Chiar și în acest context, aprecierea proporționalității rămâne însă piatra de temelie a aprecierii existenței unei discriminări interzise de articolul 18 primul paragraf TFUE. Punctul 68 din Hotărârea International Jet Management precizează, astfel, că motivele invocate de statul membru în cauză pentru a justifica o inegalitate de tratament pe motiv de cetățenie sau naționalitate – care, trebuie subliniat, în speță, contrar situației din Hotărârea International Jet Management, nu favorizează toate companiile aeriene care dețin o licență eliberată de Suedia, ci numai pe cele care îndeplinesc criterii suplimentare specifice – trebuie să fie „proporțional[e] cu obiectivul urmărit în mod legitim de legislația națională”.

26. Din cele de mai sus rezultă că primul și al patrulea argument invocate de Ryanair în contextul primei critici din cadrul primului motiv de recurs sunt de asemenea nefondate. În ceea ce privește al treilea argument, întrucât se suprapune în esență cu cele invocate în cadrul celui de al patrulea motiv de recurs, ne vom referi la el în cadrul examinării acelui motiv.

27. Pe baza ansamblului considerațiilor care precedă, prima critică din cadrul primului motiv de recurs, în ceea ce privește partea examinată mai sus, trebuie, în opinia noastră, să fie respinsă ca nefondată.

22 A se vedea Hotărârea International Jet Management, punctul 66.

23 Este în esență ceea ce reiese în special din Hotărârea din 26 septembrie 2002, Spania/Comisia (C-351/98, EU:C:2002:530, punctul 57).

24 În realitate, raționamentul urmat de Tribunal la punctul 31 din hotărârea atacată este în parte diferit de cel propus. Tribunalul a apreciat în esență că, chiar dacă s-ar considera că diferența de tratament instituită de schema de ajutor în discuție constituie o discriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate, ar trebui totuși să se examineze dacă această discriminare nu este permisă în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE.

25 A se vedea Hotărârea International Jet Management, punctul 68.

26 A se vedea în acest sens Hotărârea International Jet Management, punctul 70.

2. Cu privire la a doua critică

28. Prin intermediul celei de a doua critici din cadrul primului motiv de recurs, Ryanair susține că punctul 32 din hotărârea atacată, în care Tribunalul a statuat că schema de ajutor în cauză urmărește să „remedieze perturbări grave ale economiei suedeze, cauzate de pandemia de COVID-19 […], întrucât asigură conectivitatea Suediei", este afectat de o eroare de drept și de o denaturare a faptelor. Astfel, potrivit recurentei, reiese cu claritate din decizia în litigiu că adevăratul obiectiv al acestei scheme este acela de a asigura că companiile aeriene titulare ale unei licențe de operare eliberate în Suedia, selecționate pe baza unui criteriu discriminatoriu întemeiat pe cetățenie sau naționalitate, dispun de lichidități suficiente.

29. În opinia noastră, această critică trebuie respinsă. Considerăm că Tribunalul a identificat în mod corect obiectivul principal al schemei de ajutor în discuție ca fiind necesitatea de a asigura conectivitatea internă și externă a Suediei și, fără a săvârși erorile care îi sunt reproșate de recurentă, a concluzionat, la punctul 33 din hotărârea atacată, că un asemenea obiectiv este conform cu obiectivul urmărit la articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE de a permite statelor membre să remedieze perturbări grave ale economiei lor. Obiectivul asigurării deservirii aeriene a teritoriului suedez este exprimat în mod clar atât în considerentul (8) al deciziei în litigiu, care descrie schema de ajutor în discuție, cât și în considerentul (43) al acestei decizii, în care Comisia evaluează relevanța acestui obiectiv și modalitățile de realizare a acestuia în vederea aplicării articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE. Din aceste considerente, amintite de Tribunal la punctul 32 din hotărârea atacată, reiese în mod distinct că selectarea beneficiarilor schemei pe baza criteriului deținerii unei licențe de operare eliberate în Suedia servește urmăririi obiectivului menționat și constituie un mijloc de realizare a acestuia, la fel ca cerința de a opera zboruri dinspre și spre sau pe teritoriul suedez și excluderea curselor charter, iar nu, contrar afirmațiilor recurentei, un obiectiv în sine.

30. Această concluzie nu este repusă în discuție nici de tratamentul special acordat de autoritățile suedeze societății SAS AB (denumită în continuare „SAS")[27], care este una dintre companiile aeriene care contribuie cel mai mult la conectivitatea Suediei, nici de faptul că companiile aeriene eligibile pentru schema de ajutor în cauză trebuiau să dețină o licență de operare eliberată de Suedia înainte de data de 1 ianuarie 2020, întrucât această dată, deși este anterioară datei la care Organizația Mondială a Sănătății (OMS) a calificat în mod oficial epidemia de COVID-19 drept pandemie (11 martie 2020), se plasează într-o perioadă, imediat anterioară, în care situația de urgență sanitară începuse deja să se contureze[28] și, prin urmare, nu poate, contrar a ceea ce pare să susțină Ryanair, să fie considerată ca fiind complet lipsită de legătură cu evenimentul ale cărui consecințe urmărea să le remedieze schema de ajutor în discuție.

3. Cu privire la a treia critică

31. Recurenta susține că, prin faptul că a concluzionat, la punctele 38-44 din hotărârea atacată, că Comisia a demonstrat, în decizia în litigiu, necesitatea de a limita accesul la schema de ajutor în discuție la companiile aeriene titulare ale unei licențe de operare eliberate de autoritățile suedeze, Tribunalul a săvârșit mai multe erori de drept și a denaturat în mod vădit faptele.

[27] Astfel cum subliniază Ryanair, la nota de subsol 10 din decizia în litigiu se arată că un cuantum maxim de 1,5 miliarde SEK era rezervat SAS.

[28] La 30 ianuarie 2020, OMS a emis un avertisment de „urgență de sănătate publică de interes internațional" (P.H.E.I.C., *Public Health Emergency of International Concern*).

32. Mai întâi, Tribunalul ar fi considerat în mod eronat, la punctele 40 și 41 din hotărârea atacată, „în ceea ce privește caracterul adecvat al schemei de ajutor în discuție”, că, ținând seama de faptul că această schemă se traduce sub forma unor garanții de stat sub formă de împrumuturi pentru o durată maximă de șase ani, „criteriul deținerii unei licențe suedeze […] asigur[a] o anumită stabilitate a prezenței, cel puțin administrativă și financiară, a acestora din urmă”, permițând, pe de o parte, autorităților suedeze să controleze modul de utilizare a ajutorului, astfel încât garanția de stat să fie utilizată cât mai puțin posibil (punctul 40) și, pe de altă parte, permițându-le să efectueze, în conformitate cu obligațiile care decurg în special din articolul 5 și din articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1008/2008, un control financiar al beneficiarilor (punctul 41). În plus, Tribunalul ar fi considerat în mod eronat, tot la punctele 40 și 41 din hotărârea atacată, că nu era posibilă efectuarea aceluiași control în privința „companiilor aeriene care operează pe teritoriul suedez ca simpli prestatori de servicii”, întrucât, pe de o parte, „o prestare de servicii poate, prin definiție, să înceteze în termen foarte scurt, dacă nu chiar imediat” (punctul 40) și, pe de altă parte, autoritățile suedeze nu dispun de nicio competență, în temeiul Regulamentului nr. 1008/2008, „pentru a supraveghea situația financiară a companiilor aeriene care nu dispun de o licență suedeză” (punctul 41). În sfârșit, Tribunalul ar fi concluzionat în mod eronat, la punctul 42 din hotărârea atacată, că dispozițiile Regulamentului nr. 1008/2008 „stabilesc obligații de reglementare reciproce între companiile aeriene care dețin o licență suedeză și autoritățile suedeze și, astfel, o legătură specifică și stabilă între acestea, care îndeplinește în mod adecvat condițiile prevăzute la articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, care impun ca ajutorul să remedieze perturbări grave ale economiei statului membru în cauză”.

33. Recurenta invocă trei argumente distincte.

34. În primul rând, aceasta susține că, în motivarea deciziei în litigiu, nu se face nicio referire la posibilitatea autorităților suedeze de a controla modul în care societățile beneficiare utilizează ajutorul. Tribunalul ar fi completat astfel motivarea acestei decizii, care ar fi fost deficitară *ab origine*.

35. În această privință, observăm că, în considerentul (43) al deciziei în litigiu, Comisia se referă în mod expres la împrejurarea că companiile aeriene care dețin o licență de operare eliberată în Suedia au sediul principal în acest stat membru și sunt supuse unui control regulat al situației lor financiare. Prin urmare, contrar celor susținute în esență de Ryanair, Tribunalul nu a înlocuit motivarea deciziei în litigiu cu propria motivare, ci, cel mult, a venit cu explicații suplimentare. În această privință, amintim că, deși, în cadrul controlului de legalitate prevăzut la articolul 263 TFUE, Tribunalul nu poate, în nicio împrejurare, să înlocuiască motivarea emitentului actului atacat cu propria motivare[29], acesta poate fi totuși pus în situația de a interpreta motivarea actului atacat inclusiv în mod diferit față de emitentul său sau chiar, în anumite împrejurări, de a respinge motivarea oficială reținută de acesta, cu excepția cazului în care niciun element material nu justifică acest lucru[30]. Or, la punctul 40 din hotărârea atacată, Tribunalul s-a limitat, pentru a răspunde criticii invocate de recurentă, la o interpretare a deciziei în litigiu conformă indicațiilor care figurează în aceasta și, prin urmare, nu a efectuat nicio înlocuire a motivării acestei decizii.

36. În al doilea rând, Ryanair susține că, contrar celor sugerate de Tribunal, nu există nicio legătură între faptul că compania aeriană beneficiară a ajutorului deține o licență de operare eliberată în statul membru care acordă ajutorul și capacitatea acestui stat membru de a controla

[29] A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2021, World Duty Free Group și Spania/Comisia (C-51/19 P și C-64/19 P, EU:C:2021:793, punctul 70).

[30] A se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2021, World Duty Free Group și Spania/Comisia (C-51/19 P și C-64/19 P, EU:C:2021:793, punctul 71).

modul în care este utilizat ajutorul. Controlul efectuat în temeiul articolului 8 din Regulamentul nr. 1008/2008 de autoritatea competentă pentru acordarea licențelor are astfel ca unic scop să garanteze că operatorii de transport aerian dispun în orice moment de fonduri suficiente pentru a garanta siguranța operațiunilor lor. Autoritatea menționată nu ar avea nicio putere coercitivă asupra acestor operatori în ceea ce privește utilizarea resurselor lor financiare. Ryanair susține de asemenea că Regatul Suediei ar fi putut condiționa acordarea ajutorului de angajamente obiective de control al utilizării acestuia de către beneficiari, în loc să impună o cerință discriminatorie pe motiv de cetățenie sau naționalitate. Ryanair menționează cu titlu de exemplu Decizia 2010/13/CE[31], în care Comisia a declarat incompatibilă cu piața internă o măsură germană de limitare a ajutorului în discuție la întreprinderile cu sediul social și organele executive în statul membru în cauză, precizând că cerința privind controlul situației financiare a beneficiarilor putea fi îndeplinită prin mijloace mai puțin discriminatorii.

37. În această privință, observăm că, după cum a arătat Comisia în observațiile sale scrise, în temeiul articolelor 8 și 9 din Regulamentul nr. 1008/2008, autoritatea competentă pentru acordarea licențelor din fiecare stat membru poate evalua în orice moment rezultatele financiare ale unui transportator aerian comunitar căruia i-a acordat o licență de operare, prin solicitarea informațiilor pertinente [articolul 8 alineatul (4) al doilea paragraf și articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1008/2008]. În plus, pentru a evalua capacitatea financiară permanentă a titularilor de licențe, această autoritate are competența de a solicita, pe lângă conturile auditate pentru fiecare exercițiu financiar, un bilanț estimativ, date privind veniturile și cheltuielile realizate și cele prognozate, rapoarte privind fluxurile de numerar prognozate și proiecția fluxului de lichidități (a se vedea punctul 3 din anexa I la Regulamentul nr. 1008/2008) și, în împrejurări specifice – în special în cazul operării unor noi servicii aeriene sau al unor schimbări semnificative în amploarea activităților lor – un „plan de afaceri” care cuprinde, pentru o anumită perioadă, „o descriere detaliată a activităților comerciale pe care intenționează să le desfășoare transportatorul aerian […], în special în ceea ce privește evoluția preconizată a pieței și investițiile care urmează să fie realizate, inclusiv implicațiile financiare și economice ale acestor activități” [a se vedea articolul 8 alineatele (5) și (6), precum și definiția noțiunii de plan de afaceri de la articolul 2 punctul 12 din regulamentul menționat].

38. Indiferent de scopul specific al controlului exercitat de autoritățile competente pentru acordarea licențelor sau de lipsa unor competențe efective de coerciție în privința utilizării resurselor financiare ale titularilor de licențe, din cele de mai sus rezultă posibilitatea efectivă și chiar obligativitatea unei supravegheri continue și ample care permite autorităților statului membru care acordă ajutorul, astfel cum a statuat în mod întemeiat Tribunalul la punctul 40 din hotărârea atacată, să verifice utilizarea acestuia și, în special în cazul unui ajutor sub forma unei garanții publice, să evalueze în mod concret riscul ca aceasta să fie activată. În plus, nu înțelegem motivul pentru care faptul că competențele de control conferite de Regulamentul nr. 1008/2008 autorității care acordă licențele sunt utilizate și pentru a verifica utilizarea de către titularii de licențe a resurselor de stat acordate în cadrul activității de transport supuse controlului ar constitui, așa cum susține Ryanair, o încălcare a acestui regulament, chiar presupunând că scopul competențelor conferite acestor autorități este numai acela de a garanta siguranța transportului aerian.

[31] Decizia 2010/13/CE a Comisiei din 30 septembrie 2009 cu privire la schema de ajutor C 2/09 (ex N 221/08 și N 413/08), pe care Germania intenționează să o acorde pentru modernizarea condițiilor generale pentru investițiile de capital [JO 2010, L 6, p. 32, în special considerentul (108)].

39. Or, după cum a subliniat Tribunalul, companiile aeriene titulare ale unei licențe eliberate de un alt stat membru nu sunt supuse unei supravegheri precum cea descrisă mai sus. În plus, astfel cum arată în mod întemeiat atât guvernul suedez, cât și guvernul francez, ar fi dificil să fie impus prin contract acestor companii aeriene, ca o condiție pentru acordarea ajutorului, un control similar în ceea ce privește amploarea și intensitatea – care reflectă intensitatea legăturii dintre fiecare operator de transport aerian și statul emitent al licenței de operare. Exemplul dat de Ryanair cu privire la compania aeriană estoniană Nordica, cu care Suedia ar fi încheiat un contract de serviciu public, este lipsit de pertinență în speță, întrucât măsura examinată constituie un ajutor acordat sub forma unei garanții de stat și, prin urmare, trebuie să se verifice în ce condiții compania aeriană în cauză onorează împrumuturile pe care le-a obținut, iar nu în ce măsură îndeplinește obligațiile de serviciu public pe care și le-a asumat [32]. De asemenea, este lipsit de pertinență, chiar presupunând că ar fi operantă [33], trimiterea făcută de Ryanair la Decizia 2010/13, întrucât, în această decizie, ajutorul era limitat, după cum s-a arătat, numai la companiile care aveau atât sediul social, cât și cel administrativ în statul membru în cauză, o dublă cerință care excludea puncte de lucru, sucursale și filiale ale unor întreprinderi din Uniune, considerată de Comisie ca nefiind justificată de necesitatea, invocată de statul membru menționat, de a efectua controalele necesare privind situația financiară a investitorilor. Or, după cum subliniază în mod întemeiat Comisia, articolul 4 din Regulamentul nr. 1008/2008, care face referire la noțiunea de „sediu principal” [34], coroborat cu articolul 2 punctul 26 din acest regulament nu impune un asemenea cumul. În sfârșit, împrejurarea că schema de ajutor în discuție este acordată și gestionată de o altă autoritate administrativă decât cea care exercită controlul nu repune în discuție nici efectivitatea controalelor la care sunt supuse în Suedia companiile aeriene care sunt eligibile pentru acordarea ajutorului și nici stabilitatea prezenței acestor companii aeriene în statul membru respectiv, ambele fiind elemente care, după cum a statuat Tribunalul, permit supravegherea condițiilor de utilizare a ajutorului.

40. În al treilea rând, Ryanair susține că Regulamentul nr. 1008/2008 nu impune companiilor aeriene nicio obligație de a furniza servicii către sau dinspre statul membru care le-a acordat o licență de operare sau pe teritoriul acestuia și nici nu îngreunează întreruperea unor asemenea servicii de către aceste companii aeriene în raport cu companiile aeriene care operează în regim de prestări de servicii.

41. În această privință, trebuie arătat că, contrar a ceea ce pare să sugereze Ryanair, la punctele 40-42 din hotărârea atacată, Tribunalul nu a constatat nicidecum și nici măcar nu a subînțeles existența unei obligații a operatorilor de transport aerian, titulari ai unei licențe de operare eliberate într-un anumit stat membru, de a opera pe teritoriul acestuia din urmă. În schimb, Tribunalul s-a limitat să arate că deținerea unei astfel de licențe asigură o „anumită stabilitate a prezenței, cel puțin administrativă și financiară” a acestor operatori de transport, afirmație care nu poate fi contestată.

[32] Ryanair face trimitere la Decizia Comisiei din 11 august 2020 privind ajutorul de stat SA.57586 (2020/N) – Estonia COVID-19: Recapitalizare și împrumut cu rată subvenționată a dobânzii acordat companiei Nordica (JO 2020, C 346, p. 3), în care, în considerentul (18) și în nota de subsol 10, se face trimitere la un contract de serviciu public încheiat între Suedia și compania Nordica, valabil de la 27 octombrie 2019 până la 27 octombrie 2023.

[33] Potrivit unei jurisprudențe constante, legalitatea unei practici decizionale anterioare (și *a fortiori* a unei decizii izolate), chiar dacă este dovedită, nu este suficientă pentru a repune în discuție legalitatea unei decizii a Comisiei în materia ajutoarelor de stat, a se vedea Ordonanța din 10 octombrie 2017, Greenpeace Energy/Comisia (C-640/16 P, nepublicată, EU:C:2017:752, punctul 27 și jurisprudența citată).

[34] Amintim că, potrivit articolului 2 punctul 26 din Regulamentul nr. 1008/2008, „sediu principal” înseamnă „locul în care se află sediul central sau sediul social al unui transportator aerian comunitar, în statul membru în care se exercită principalele funcții financiare și de control operațional ale transportatorului comunitar, inclusiv gestionarea menținerii navigabilității”.

42. În ceea ce privește afirmația Tribunalului de la punctul 40 din hotărârea atacată, contestată de recurentă, potrivit căreia o prestare de servicii poate, prin definiție, să înceteze în termen foarte scurt, dacă nu chiar imediat, observăm că Ryanair se limitează să arate că nicio dispoziție expresă a Regulamentului nr. 1008/2008 sau a dreptului Uniunii nu „face mai puțin dificilă” încetarea activităților într-un stat membru pentru o companie aeriană care nu deține o licență eliberată în acest stat membru în raport cu o companie aeriană titulară a unei asemenea licențe. Or, un astfel de argument, pe lângă faptul că nu permite să se infirme constatarea Tribunalului menționată mai sus, nu ține seama de faptul că, așa cum arată în mod întemeiat Comisia, legăturile stabile și reciproce dintre operatorul de transport aerian și statul membru care acordă licența sunt de așa natură încât este puțin probabil ca primul să decidă să înceteze orice activitate pe teritoriul celui de al doilea, la fel cum este puțin probabil ca un operator de transport aerian să își stabilească sediul principal în sensul articolului 4 din Regulamentul nr. 1008/2008, care include printre altele controlul operațional și gestionarea menținerii navigabilității, într-un stat membru în care nu intenționează să desfășoare nicio activitate. Ryanair însăși, în pofida statutului său de companie aeriană paneuropeană și chiar dacă, astfel cum susține, transportă mai mulți pasageri către și dinspre Germania, Spania sau Italia decât către și dinspre Irlanda, țară care i-a eliberat licența de operare, rămâne totuși cea mai importantă companie aeriană irlandeză, care, de peste 35 de ani, are o „contribuție de neegalat” la conectivitatea și la economia acestui stat membru [35]. În orice caz, guvernul suedez arată în memoriul său în răspuns, fără ca această susținere să fie contestată de Ryanair, că nu există companii aeriene titulare ale unei licențe de operare eliberate în Suedia care să nu furnizeze servicii aeriene către, dinspre sau pe teritoriul acestui stat membru.

43. Prin urmare, Tribunalul nu a săvârșit, în opinia noastră, erorile care îi sunt reproșate de Ryanair atunci când a concluzionat, la punctele 43 și 44 din hotărârea atacată, că, prin limitarea acordării ajutorului numai la companiile aeriene care dețin o licență suedeză, Regatul Suediei a urmărit în mod legitim să se asigure de existența unei legături permanente între sine și companiile aeriene care beneficiază de garanția sa – chiar dacă companiile aeriene care dețin licențe eliberate în alte state membre puteau de asemenea să contribuie într-o anumită măsură la conectivitatea și la economia suedeză – și că această limitare era aptă să atingă obiectivul privind remedierea perturbărilor grave ale economiei acestui stat membru. Adăugăm că existența unei astfel de legături permanente era deosebit de importantă într-un context de criză și de incertitudine precum cel creat de pandemia de COVID-19, care poate avea un impact grav asupra opțiunilor comerciale ale companiilor aeriene care operează pe teritoriul suedez.

44. În consecință, considerăm că a treia critică din cadrul primului motiv de recurs trebuie respinsă.

4. Cu privire la a patra critică

45. Prin intermediul celei de a patra critici din cadrul primului motiv de recurs, Ryanair susține că, prin respingerea, la punctele 45-54 din hotărârea atacată, a argumentelor invocate de recurentă referitoare la lipsa proporționalității schemei de ajutor în discuție, Tribunalul a săvârșit mai multe erori de drept și a denaturat în mod vădit faptele.

46. Aceasta invocă cinci argumente în acest sens.

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

47. În primul rând, recurenta contestă afirmația Tribunalului de la punctul 45 din hotărârea atacată, potrivit căreia „dubla cerință a unei licențe suedeze și a deservirii teritoriului suedez prin zboruri regulate este cea mai în măsură să garanteze caracterul permanent al prezenței unei companii aeriene pe teritoriul menționat”. Potrivit recurentei, justificarea furnizată de Tribunal la punctul 45 din hotărârea atacată, și anume că „prezența sediului principal al unei companii aeriene pe teritoriul unui anumit stat membru”, în măsura în care „corespunde locului adoptării deciziilor administrative și financiare”, „este deosebit de important[ă] în speță pentru a se garanta că conectivitatea Suediei nu este întreruptă peste noapte”, se întemeiază pe afirmații ipotetice și eronate, întrucât criteriul esențial care determină o companie aeriană să își întrerupă sau să își mențină serviciile îl reprezintă strategia sa comercială, care nu depinde de locul în care se află sediul său principal.

48. Întrucât acest argument se suprapune în esență cu argumentele invocate în cadrul celui de al doilea motiv, ne limităm la a face trimitere la punctul 42 din prezentele concluzii. Simplul fapt că, din punct de vedere juridic și abstract, o companie aeriană poate înceta orice activitate pe teritoriul statului membru care i-a eliberat licența de operare la fel de ușor ca o companie aeriană care își desfășoară activitatea în acest stat membru în regim de prestări de servicii nu permite repunerea în discuție a împrejurării pe care s-a întemeiat Tribunalul, potrivit căreia, în practică, o astfel de încetare este foarte improbabilă ca urmare a legăturilor reciproce existente între transportatorul aerian și statul membru care a eliberat licența. În ceea ce privește afirmația potrivit căreia companiile aeriene care nu sunt titulare ale unei licențe în statul membru în care își desfășoară activitatea „tind să ofere o conectivitate mai rapidă”, recurenta nu explică relevanța acesteia în raport cu constatările Tribunalului pe care le contestă. În plus, această afirmație se întemeiază pe date cu privire la a căror admisibilitate, repusă în discuție de Comisie, Tribunalul a decis să nu se pronunțe, după cum rezultă din punctul 55 din hotărârea atacată, pe care recurenta nu îl contestă în cadrul prezentului recurs.

49. În al doilea rând, Ryanair contestă afirmația de la punctul 45 din hotărârea atacată, potrivit căreia „companiile aeriene eligibile contribuie, în mare, în mod majoritar la deservirea regulată a Suediei, în ceea ce privește atât transportul de mărfuri, cât și transportul de pasageri”. Potrivit recurentei, pe de o parte, această afirmație se întemeiază pe o denaturare vădită a faptelor, deoarece datele furnizate de Tribunal însuși, la punctul 46 din hotărârea atacată, demonstrează că companiile aeriene titulare ale unei licențe suedeze constituie o minoritate în două dintre cele trei segmente în care sunt împărțite serviciile aeriene vizate de decizia în litigiu, și anume zborurile în interiorul Uniunii (49 %) și zborurile în afara Uniunii (35 %). Pe de altă parte, această afirmație este contrară principiului proporționalității, întrucât implică faptul că o întreprindere sau o categorie de întreprinderi care îndeplinește „în mod majoritar” obiectivul măsurii are dreptul la totalitatea ajutoarelor prevăzute de aceasta. Ryanair susține de asemenea că Tribunalul a calificat în mod eronat, la punctul 46 din hotărârea atacată, drept „informație primordială” faptul că, în anul 2019, companiile aeriene deținătoare ale unei licențe suedeze au asigurat 98 % din traficul intern de pasageri și 84 % din transportul intern de mărfuri. O apreciere corectă a acestei cifre în raport cu principiul proporționalității ar fi trebuit să determine Tribunalul să constate că, întrucât traficul intern reprezenta o mică parte din traficul total al Suediei, acesta nu putea justifica în sine criteriul deținerii unei licențe naționale. Pe de altă parte, recurenta arată că, dacă obiectivul urmărit efectiv de autoritățile suedeze ar fi fost acela de a asigura conectivitatea internă a Suediei, o măsură care sprijină și activitățile externe ale companiilor aeriene care dețin o licență eliberată de acest stat membru ar trebui considerată, în sine, disproporționată.

50. Argumentele prezentate de Ryanair nu sunt convingătoare.

51. Din coroborarea punctelor 45 și 46 din hotărârea atacată reiese, de fapt, că, prin faptul că a constatat că companiile aeriene suedeze care dețin o licență suedeză contribuie, în mare, în mod majoritar la deservirea regulată a Suediei, Tribunalul a intenționat, în realitate, să sublinieze contribuția în general mai mare a acestor companii aeriene la realizarea obiectivului general de asigurare a conectivității acestui stat membru în diferitele sale componente, care constau în transportul intern și extern de pasageri și de mărfuri. Această interpretare este confirmată de punctul 49 *in fine* din hotărârea atacată, în care Tribunalul arată că, prin concentrarea asupra cotei sale pe piața suedeză a transportului aerian de pasageri către și dinspre Suedia, recurenta „trece sub tăcere faptul că conectivitatea Suediei nu este asigurată doar de transportul aerian de pasageri, pe de o parte, și de transportul de altă natură decât cel intern în Suedia, pe de altă parte, ci și de transportul aerian de mărfuri și de transportul aerian intern de pasageri”. Din această perspectivă, simplul fapt că, așa cum subliniază Ryanair, companiile aeriene care dețin o licență suedeză nu dețin o cotă majoritară în ceea ce privește transportul de pasageri în interiorul și în afara Uniunii nu are importanța decisivă pe care i-o atribuie recurenta.

52. În plus, nu considerăm că Tribunalul a săvârșit erorile de drept invocate de recurentă și nici o denaturare a situației de fapt – pe care, de altfel, Ryanair nu o invocă în mod special – atunci când a subliniat importanța deosebită pentru Regatul Suediei a asigurării conectivității aeriene interne, având în vedere caracteristicile geografice ale acestui stat membru.

53. În memoriul său în răspuns, guvernul suedez a subliniat în special importanța transportului aerian pentru asigurarea mobilității în Suedia, în special în locurile în care nu există legături rutiere fixe, și, mai precis, importanța transportului intern de mărfuri pentru economia suedeză. Prin urmare, este de înțeles că, în urmărirea obiectivului de remediere a perturbărilor economiei cauzate de pandemie prin asigurarea conectivității Suediei, autoritățile suedeze au acordat o importanță deosebită conectivității interne. Prin urmare, Tribunalul nu a săvârșit o eroare atunci când a considerat primordială informația referitoare la asigurarea traficului intern de mărfuri și de pasageri de către companiile aeriene titulare ale unei licențe suedeze. Or, după cum s-a menționat mai sus, Regatul Suediei afirmă, fără a fi contrazis de Ryanair sub acest aspect, că toate întreprinderile titulare ale unei licențe suedeze și care sunt eligibile pentru schema de ajutor în discuție contribuie, într-o măsură mai mare sau mai mică, la conectivitatea internă a Suediei. Prin urmare, criteriul privind deținerea unei asemenea licențe reflectă realitatea pieței suedeze de transport aerian.

54. În sfârșit, contrar celor susținute de Ryanair, simplul fapt că, în cadrul strategiei puse în aplicare de autoritățile unui stat membru prin instituirea unei scheme de ajutor în vederea atingerii unui anumit obiectiv, unele scopuri specifice din cadrul acestui obiectiv mai general capătă o importanță mai mare pentru autoritățile respective nu înseamnă în mod automat că schema este disproporționată pentru simplul motiv că sfera beneficiarilor nu este definită astfel încât să fie eligibile doar acele întreprinderi sau activități care contribuie la realizarea acestor scopuri specifice.

55. În al treilea rând, Ryanair reproșează Tribunalului că nu a apreciat, în cadrul analizei sale privind proporționalitatea schemei de ajutor în discuție, efectele acestei scheme asupra concurenței. Această apreciere ar fi esențială pentru a stabili dacă modalitățile de acordare a ajutorului depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit. Întrucât argumentele invocate de Ryanair cu privire la acest aspect se suprapun cu cele dezvoltate în susținerea celui de al treilea motiv de recurs, facem trimitere la analiza acestui motiv.

56. În al patrulea rând, Ryanair contestă raționamentul urmat de Tribunal la punctele 50 și 51 din hotărârea atacată pentru a justifica eligibilitatea pentru ajutor a companiilor aeriene care contribuie în mai mică măsură decât Ryanair la conectivitatea Suediei, neținând seama de importanța cotei sale de piață de 5 %.

57. În această privință, amintim că, la punctul 50 din hotărârea atacată, Tribunalul, după ce a arătat că acordarea de fonduri publice în cadrul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE presupune ca „ajutorul acordat de statul membru în cauză, aflat totuși în dificultate gravă, să poată remedia perturbările economiei sale, ceea ce presupune o luare în considerare globală a situației companiilor aeriene care pot permite redresarea economiei menționate”, a precizat că, „[a]vând în vedere că resursele care pot fi alocate de statul membru în cauză nu sunt infinite și, prin urmare, trebuie să respecte unele priorități, nu se p[utea] neglija faptul că statul membru menționat trebuia să ia în considerare companii aeriene care, deși erau mai mici decât reclamanta, transportând […] mai puțini pasageri și realizând o cifră de afaceri mai mică, se concentrau pe deservirea internă a teritoriului suedez, ceea ce constituia o miză chiar mai vitală, ținând seama de specificitățile teritoriului suedez și de perioada excepțională caracterizată de pandemie”. La punctul 51 din hotărârea atacată, Tribunalul a adăugat că „nimic nu garanta Regatului Suediei că aportul la conectivitatea acestei țări al unei companii aeriene concentrate pe transportul aerian extern de pasageri, al cărei sediu principal nu se afla pe teritoriul său, ar fi menținut după criză, presupunând că i-ar fi fost acordat beneficiul garanției de stat”. În continuare, acesta s-a referit la situația recurentei la momentul adoptării deciziei atacate, arătând că cota de piață a recurentei nu a încetat să descrească, trecând de la 11,8 % la 5 %, și că aceasta intenționa să reducă prezența sa fizică pe teritoriul suedez la o singură bază, la Göteborg, care nu cuprinde decât un singur aparat. Potrivit recurentei, raționamentul Tribunalului este criticabil în două privințe. Pe de o parte, deși este adevărat că statele membre dispun de resurse limitate, acestea ar fi perfect în măsură să instituie un regim în cadrul căruia ajutoarele, chiar dacă sunt supuse unui plafon, să fie distribuite cu respectarea principiilor nediscriminării și proporționalității și în conformitate cu obiectivul urmărit. Pe de altă parte, nici o eventuală scădere a cotei de piață, nici numărul de baze sau de aparate nu sunt menționate drept criterii de eligibilitate pentru ajutor în decizia în litigiu.

58. În opinia noastră, argumentele recurentei trebuie respinse. Mai întâi, observăm că, la punctul 50 din hotărârea atacată, Tribunalul a răspuns la afirmația recurentei potrivit căreia faptul că companiile aeriene cu o cotă de piață inferioară cotei sale de piață erau eligibile pentru ajutor constituia un element de incoerență a sistemului, subliniind necesitatea de a se ține seama de contribuția companiilor beneficiare la conectivitatea Suediei nu numai din punct de vedere „cantitativ”, ci și din punct de vedere „calitativ”. O asemenea abordare, care implică posibilitatea statelor membre de a stabili priorități în urmărirea obiectivului vizat de un ajutor acordat în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, nu este, astfel cum s-a arătat deja la punctul 54 din prezentele concluzii, contrară în sine principiului proporționalității, având în vedere și resursele limitate puse la dispoziție pentru urmărirea acestui obiectiv, în special în contextul unei crize generalizate precum cea provocată de pandemia de COVID-19.

59. Din această perspectivă, Tribunalul s-a referit în mod întemeiat la importanța pe care o aveau, având în vedere obiectivul schemei de ajutor în discuție, companiile mai mici sau companiile care își desfășurau activitatea în sectoare specifice, ca, de exemplu, nu numai cele care operează curse având o finalitate medicală sau de ajutor, menționate în mod specific de Tribunal, ci și, așa cum susține guvernul suedez, cele care deservesc zonele periferice ale Suediei sau asigură transportul intern de mărfuri, în special având în vedere caracteristicile evenimentului excepțional constituit de pandemia de COVID-19, ale cărui consecințe pentru economia suedeză urmau a fi remediate

prin schema de ajutor în discuție. În măsura în care recurenta susține că acest raționament însemna că revenea Tribunalului sarcina de a verifica dacă toate companiile care dețineau o licență suedeză urmăreau o „finalitate specifică”, aceasta ignoră faptul că, la punctul 50 din hotărârea atacată, Tribunalul nu a făcut referire numai la companiile aeriene care urmăreau „finalități specifice”, ci, mai general, la situația companiilor aeriene care, indiferent de dimensiunea și de cota lor de piață, „se concentrau pe deservirea internă a teritoriului suedez”. Or, întrucât, după cum s-a arătat mai sus, rezultă că, la momentul adoptării deciziei în litigiu, toate companiile aeriene beneficiare ale schemei de ajutor în discuție contribuiau în mai mare sau mai mică măsură la această deservire, argumentul Ryanair este lipsit de relevanță.

60. În sfârșit, trebuie respins argumentul Ryanair potrivit căruia, la punctul 51 din hotărârea atacată, Tribunalul ar fi adăugat criterii de eligibilitate suplimentare față de cele menționate în decizia în litigiu. Astfel, atunci când, la acest punct, Tribunalul s-a referit la situația recurentei la momentul adoptării deciziei în litigiu, acesta urmărea doar să ilustreze garanția mai mică pe care o companie aeriană, al cărei sediu principal nu se află pe teritoriul suedez și a cărei activitate este axată pe transportul extern de călători, era în măsură să o furnizeze autorităților suedeze în ceea ce privește menținerea activităților sale pe acest teritoriu după încetarea crizei.

61. În al cincilea rând, recurenta susține că Tribunalul a săvârșit o eroare atunci când a considerat, la punctul 53 din hotărârea atacată, că Comisia nu este obligată să „se pronunțe în mod abstract cu privire la toate măsurile alternative care pot fi avute în vedere”. Referirea la Hotărârea din 6 mai 2019, Scor/Comisia [36], s-ar întemeia pe o interpretare eronată a acestei hotărâri, care se referă numai la obligația Comisiei de a lua poziție, în motivarea deciziei, cu privire la eventuale măsuri alternative. Exonerarea Comisiei de obligația de a examina dacă nu există măsuri mai puțin restrictive ar nega însăși esența principiului proporționalității. În speță, raționamentul Tribunalului ar fi cu atât mai criticabil cu cât distribuirea ajutorului în cauză pe baza cotelor de piață constituia o opțiune perfect posibilă.

62. Vom arăta de la bun început că afirmația care figurează la punctul 53 din hotărârea atacată, contestată de recurentă, nu este, în opinia noastră, acceptabilă și trebuie, cel puțin, să fie nuanțată de Curte.

63. Este adevărat că, după cum subliniază guvernul francez, Curtea a statuat în Hotărârea Denkavit italiana [37] că noțiunea de ajutor prevăzută la articolul 107 alineatul (1) TFUE se referă la deciziile statelor membre prin care acestea din urmă, în scopul atingerii unor obiective economice și sociale care le sunt specifice, pun la dispoziția întreprinderilor sau a altor subiecte de drept sau le conferă avantaje menite să favorizeze realizarea obiectivelor economice sau sociale urmărite și că „decizia de a acorda un ajutor și modalitățile unei astfel de măsuri constituie o opțiune politică a organelor legislative și administrative naționale, sub controlul Comisiei și al Curții” [38].

64. Aceasta nu înseamnă însă că statele membre nu sunt obligate, atunci când definesc modalitățile de acordare a ajutoarelor și în special sfera beneficiarilor, să respecte principiul proporționalității în toate componentele sale. Or, acest principiu impune să se stabilească faptul că măsura în discuție nu depășește limitele a ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului

[36] T-135/17, nepublicată, EU:T:2019:287 (denumită în continuare „Hotărârea Scor”, punctul 94).

[37] Hotărârea din 27 martie 1980 (61/79, EU:C:1980:100, punctul 31).

[38] A se vedea Concluziile avocatului general Saugmandsgaard Øe prezentate în cauza A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, punctul 98).

urmărit și că acest obiectiv nu poate fi atins prin măsuri mai puțin restrictive [39]. Prin urmare, recurenta contestă în mod întemeiat corectitudinea afirmației Tribunalului de la punctul 53 din hotărârea atacată [40].

65. Acestea fiind spuse, pentru a verifica, în cadrul aprecierii compatibilității unui ajutor cu piața internă, caracterul proporțional al modalităților sale – în special în ceea ce privește stabilirea sferei beneficiarilor –, orice „măsuri mai puțin restrictive" de care Comisia trebuie să țină seama trebuie să poată contribui la fel de eficient la obiectivul urmărit de ajutor, în speță obiectivul privind remedierea perturbărilor economice cauzate de pandemia de COVID-19. Aceasta implică faptul că nu este suficient să se imagineze, în mod abstract, existența unor asemenea măsuri alternative, ci că acestea trebuie de asemenea să aibă o eficacitate similară cu cea a măsurilor avute în vedere de statul membru în cauză pentru a atinge acest obiectiv.

66. Or, pe lângă afirmația contestată de recurentă, Tribunalul a urmat abordarea expusă mai sus, în măsura în care, la punctul 54 din hotărârea atacată, făcând trimitere la analiza care figurează la punctele 40-44 și 49 din hotărârea atacată, a concluzionat că „extinderea schemei de ajutor în discuție la companii care nu sunt stabilite în Suedia nu ar fi permis atingerea obiectivului schemei menționate, întrucât […] cerința luării în considerare a transportului aerian privind Suedia în ansamblul său și sub aspectul diversității și duratei acestuia nu ar fi fost la fel de bine asigurată prin adoptarea criteriilor propuse de [recurentă], astfel încât este justificată neaprobarea lor de către Comisie". De altfel, din ansamblul motivării hotărârii atacate referitoare la aprecierea proporționalității reiese că Tribunalul a considerat în special că Comisia nu a săvârșit o eroare atunci când nu a luat în considerare un criteriu de distribuire a ajutorului strict proporțional cu cotele de piață, întrucât, pe de o parte, un asemenea criteriu nu ar fi permis luarea în considerare a priorităților urmărite în mod legitim de guvernul suedez și, pe de altă parte, aceste priorități nu puteau fi asigurate la fel de eficient și cu garanții suficiente în materie de durată de companiile aeriene care nu dețineau o licență eliberată de Suedia.

67. Pe baza ansamblului observațiilor de mai sus, considerăm că argumentele dezvoltate de Ryanair în contextul celei de a treia critici din cadrul primul său motiv de recurs nu permit să se rețină, având în vedere situația de la momentul adoptării deciziei în litigiu și caracteristicile evenimentului constituit de pandemia COVID-19 aflat la originea perturbărilor economice pe care schema de ajutor în discuție urmărea să le remedieze, precum și necesitatea de a ține seama de prioritățile urmărite de Regatul Suediei prin instituirea acestei scheme, că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept sau a denaturat în mod vădit faptele atunci când a concluzionat că dublul criteriu utilizat pentru identificarea companiilor aeriene beneficiare ale ajutorului – referitor la deținerea unei licențe suedeze și la operarea de servicii regulate către sau dinspre Suedia sau pe teritoriul acestui stat membru – nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului acestei scheme.

68. În consecință, a patra critică din cadrul primului motiv de recurs trebuie, în opinia noastră, să fie de asemenea respinsă.

[39] A se vedea, în ceea ce privește criteriul care trebuie aplicat în aprecierea selectivității unui ajutor, Hotărârea din 6 octombrie 2021, World Duty Free Group și Spania/Comisia (C-51/19 P și C-64/19 P, EU:C:2021:793, punctul 140 și jurisprudența citată).

[40] Amintim de asemenea că punctul 94 din Hotărârea Scor, la care face referire Tribunalul, pe care, de altfel, contrar celor susținute de recurentă, Tribunalul a interpretat-o în mod fidel, citează punctul 170 din Hotărârea din 3 decembrie 2014, Castelnou Energía/Comisia (T-57/11, EU:T:2014:1021), care, la rândul său, face referire la punctul 101 din Hotărârea din 23 octombrie 1997, Comisia/Franța (C-159/94, Rec., EU:C:1997:501). Ambele hotărâri privesc o interpretare a articolului 106 alineatul (2) TFUE, iar nu a articolului 107 alineatul (2) TFUE.

5. Concluzii cu privire la primul motiv de recurs

69. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem Curții să respingă primul motiv de recurs.

B. Cu privire la al doilea motiv de recurs

70. Al doilea motiv de recurs este îndreptat împotriva punctelor 61-64 din hotărârea atacată, în cadrul cărora Tribunalul a respins al treilea aspect al primului motiv invocat de Ryanair.

71. La punctul 61 din această hotărâre, Tribunalul s-a referit, cu titlu introductiv, în măsura în care recurenta își întemeiase argumentația pe existența unei discriminări rezultate din schema de ajutor în discuție și pe lipsa proporționalității acesteia, la examinarea primelor două aspecte ale primului motiv al acțiunii. În continuare, Tribunalul a constatat, la punctul 62 din hotărârea atacată, că articolul 56 TFUE nu se aplică ca atare domeniului navigației aeriene, întrucât, „în temeiul articolului 58 alineatul (1) TFUE, libera prestare a serviciilor în domeniul transporturilor este reglementată de dispozițiile din titlul privind transporturile, și anume din titlul VI din Tratatul FUE”, și că, astfel, „libera prestare a serviciilor în materie de transporturi este supusă, în cadrul dreptului primar, unui regim juridic special”. Tribunalul a arătat apoi că, în temeiul articolului 100 alineatul (2) TFUE, legiuitorul Uniunii a adoptat Regulamentul nr. 1008/2008, care are ca obiect tocmai definirea condițiilor de aplicare, în sectorul transportului aerian, a principiului liberei prestări a serviciilor și a constatat că recurenta nu invocase nicio încălcare a acestui regulament. În sfârșit, la punctul 64 din hotărârea atacată, Tribunalul a constatat că recurenta nu a demonstrat în ce mod excluderea de la accesul la ajutorul în discuție este de natură să o descurajeze să efectueze prestări de servicii dinspre și cu destinația Suedia.

72. În esență, Ryanair formulează două critici în cadrul acestui motiv.

73. Prin intermediul primei critici, aceasta arată că constatarea Tribunalului de la punctul 63 din hotărârea atacată, potrivit căreia, în primă instanță, ea nu a invocat nicio încălcare a Regulamentului nr. 1008/2008, nu este motivată și se întemeiază pe o denaturare vădită a situației de fapt. Ryanair arată că mai multe puncte din cererea sa prezentată Tribunalului făceau referire la acest regulament [41] și că anexase de asemenea un raport furnizat de un expert în dreptul aviației care evidenția aspectele sub care decizia în litigiu era incompatibilă cu cadrul normativ al acestui regulament. Făcând trimitere la Hotărârea din 6 februarie 2003, Stylianakis [42], recurenta susține, în orice caz, că a invoca o încălcare a liberei prestări a serviciilor în sectorul transportului aerian echivalează cu a invoca o încălcare a Regulamentului nr. 1008/2008. În plus, în conformitate cu articolul 15 din acest regulament, este esențială raportarea la dreptul primar atunci când se discută despre încălcarea dispozițiilor acestuia referitoare la libera prestare a serviciilor.

74. În această privință, fără a fi necesar să se adopte o poziție cu privire la fondul criticii examinate, este suficient să se arate, astfel cum procedează Comisia, că, la punctul 64 din hotărârea atacată, Tribunalul a răspuns totuși pe fond argumentelor invocate de recurentă cu privire la o pretinsă încălcare a articolului 56 TFUE. Prin urmare, chiar dacă ar fi fondată, această critică ar fi inoperantă, întrucât respingerea de către Tribunal a celui de al treilea aspect al primului motiv s-ar întemeia, în orice caz, pe motivele expuse la punctul 64 menționat.

41 Aceasta se referă în special la punctele 82, 92 și 93 din acest act.

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

75. Prin intermediul celei de a doua critici, în susținerea căreia sunt invocate două argumente distincte, care trebuie analizate împreună, recurenta contestă constatările de la punctul 64 din hotărârea atacată.

76. Ryanair contestă, în primul rând, afirmația de la punctul 64 potrivit căreia nu a demonstrat în ce mod faptul că, ca urmare a definirii perimetrului schemei de ajutor în discuție, este privată de accesul la împrumuturi care beneficiază de garanția de stat acordată de Regatul Suediei, „este de natură să o descurajeze să efectueze prestări de servicii dinspre Suedia și cu destinația Suedia, în special în condițiile în care din înscrisurile din dosar reiese că, independent de schema de ajutor în discuție și pentru simple motive comerciale, [recurenta] și-a redus în mod progresiv activitatea pe piața suedeză atât în ceea ce privește destinațiile deservite, cât și numărul de aparate prezente". Această afirmație ar fi eronată, întrucât simpla excludere de la un avantaj rezervat „companiilor aeriene suedeze" ar descuraja libera prestare a serviciilor de către alte companii aeriene, după cum reiese, de altfel, din Hotărârea International Jet management [43]. Această afirmație s-ar întemeia de asemenea pe o denaturare vădită a faptelor. În al doilea rând, Ryanair contestă afirmația de la punctul 64 din hotărârea atacată potrivit căreia „nu a identificat în special elementele de fapt sau de drept care ar face ca schema de ajutor în discuție să producă efecte restrictive care le-ar depăși pe cele care declanșează interdicția de la articolul 107 alineatul (1) TFUE, dar care, astfel cum s-a considerat în cadrul primelor două aspecte ale primului motiv, sunt totuși necesare și proporționale pentru a remedia perturbarea gravă a economiei suedeze cauzată de pandemia de COVID-19, în conformitate cu cerințele articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE". Recurenta susține, mai întâi, că Tribunalul a săvârșit o eroare atunci când, în cadrul examinării unei restricții privind libera prestare a serviciilor, s-a referit numai la articolul 107 TFUE. Făcând trimitere la argumentele invocate în contextul primei critici din cadrul primului motiv de recurs (a se vedea punctul 12 din prezentele concluzii), aceasta susține că o discriminare directă pe motiv de cetățenie sau naționalitate precum cea introdusă prin măsura în litigiu, care afectează libera prestare a serviciilor, nu ar fi justificată decât în temeiul motivelor de derogare prevăzute în mod exhaustiv la articolul 52 TFUE, la care face trimitere articolul 62 TFUE. În sfârșit, prin argumente similare celor analizate în cadrul examinării celei de a patra critici din cadrul primului motiv de recurs, aceasta susține în esență că a demonstrat că restricția privind libera prestare a serviciilor care rezultă din schema de ajutor în discuție nu este justificată.

77. Ca răspuns la aceste argumente și făcând trimitere la Hotărârea Iannelli & Volpi, Comisia susține în esență că întrebarea dacă efectele unui ajutor asupra liberei prestări a serviciilor sunt interzise de dreptul Uniunii trebuie să primească un răspuns numai prin aplicarea dispozițiilor Tratatului FUE în materia ajutoarelor de stat, cel puțin în cazul în care sunt vizate elemente esențiale ale ajutorului, precum definirea sferei beneficiarilor ajutorului.

78. Această abordare nu ne convinge. Desigur, la punctul 10 din Hotărârea Iannelli & Volpi, într-un context în care era în discuție raportul dintre dispozițiile referitoare la ajutoare și cele referitoare la libera circulație a mărfurilor, Curtea a arătat că „împrejurarea că un sistem de ajutoare de stat sau prin intermediul resurselor de stat este susceptibil, prin simplul fapt că favorizează anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri naționale, să creeze obstacole, cel puțin indirect, pentru importul de produse similare sau concurente provenind din celelalte state membre nu este suficientă, în sine, pentru a asimila, ca atare, un ajutor unei măsuri cu efect echivalent unei restricții cantitative în sensul articolului [34 TFUE]" și că o interpretare a acestei dispoziții „atât de extensivă încât să asimileze, ca atare, un ajutor în sensul articolului [107 TFUE] unei restricții cantitative prevăzute la articolul [34 TFUE] ar avea drept efect să modifice domeniul

[43] Recurenta face trimitere la punctele 65 și 66 din această hotărâre.

de aplicare al articolelor [107 și 108 TFUE]”. În opinia noastră, din lectura acestei hotărâri rezultă însă că distincția stabilită de Curte între dispozițiile tratatului referitoare la libera circulație și cele referitoare la ajutoare de stat se întemeiază în esență mai degrabă pe repartizarea competențelor urmărită de tratat decât pe aplicarea lor reciproc exclusivă [44]. Pe de altă parte, Curtea a statuat în mai multe rânduri că aceeași situație poate intra atât în domeniul de aplicare al dispozițiilor privind libera circulație, cât și în al celor referitoare la ajutoare de stat și că împrejurarea că o măsură națională poate fi eventual calificată drept ajutor în sensul articolului 107 TFUE nu constituie un motiv suficient pentru a o excepta de la normele tratatului privind libera circulație [45] și viceversa [46]. În plus, după cum s-a arătat deja la punctul 19 din prezentele concluzii, potrivit unei jurisprudențe constante, un ajutor de stat care, prin unele dintre modalitățile sale, încalcă alte dispoziții ale tratatului nu poate fi declarat compatibil cu piața internă de către Comisie. Această jurisprudență a fost confirmată cel mai recent de Curte în Hotărârea din 31 ianuarie 2023, Comisia/Braesch și alții, în care Curtea, referindu-se atât la Hotărârea Iannelli & Volpi, cât și la Hotărârea din 15 aprilie 2008, Nuova Agricast [47], și la Hotărârea din 22 septembrie 2020, Austria/Comisia [48], a precizat, de altfel, că modalitățile care determină condițiile de eligibilitate a unei scheme de ajutor sunt de asemenea indisociabile de ajutor ca atare și țin, așadar, de elementele pe care Comisia este chemată să le examineze în cadrul procedurii prevăzute la articolul 108 TFUE, precum și, dacă este cazul, să le aprobe, așa încât, dacă astfel de modalități conduc la o încălcare a unor norme specifice ale dreptului Uniunii sau a unor principii generale ale dreptului Uniunii, o decizie adoptată de Comisie care autorizează o asemenea schemă este în mod necesar afectată de nelegalitate la rândul său [49]. De aici rezultă obligația Comisiei de a respecta coerența dintre articolul 107 TFUE și, în special, dispozițiile referitoare la libertățile de circulație.

79. În aceste condiții, argumentele recurentei nu pot, în opinia noastră, să fie admise în esență pe baza unor considerații similare, *mutatis mutandis*, cu cele expuse la punctele 23 și 25 din prezentele concluzii, la care facem trimitere, precum și pe baza constatării, efectuată la punctul 67, potrivit căreia Tribunalul nu a săvârșit erorile care îi sunt reproșate de recurentă – inclusiv cea dezbătută la punctele 65 și 66 din concluziile menționate – prin faptul că a concluzionat că dublul criteriu prin care sunt identificate companiile aeriene beneficiare ale ajutorului nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului acestei scheme.

80. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să respingă al doilea motiv de recurs.

[44] A se vedea punctul 14 din Hotărârea Iannelli & Volpi, în care Curtea precizează că, în cazul în care „modalități ale unui ajutor de stat care ar contraveni altor dispoziții specifice ale tratatului decât articolele [107 și 108 TFUE] [sunt] atât de indisolubil legate de obiectul ajutorului încât nu ar fi posibil să fie analizate în mod izolat, efectul lor asupra compatibilității sau a incompatibilității ajutorului în ansamblu trebuie să fie apreciat în mod necesar prin intermediul procedurii prevăzute la articolul [108 TFUE]”, referindu-se numai la aspectul procedural. În același sens, a se vedea Hotărârea din 23 aprilie 2002, Nygård (C-234/99, EU:C:2002:244, punctul 55), Hotărârea din 2 mai 2019, A-Fonds (C-598/17, EU:C:2019:352, punctele 47 și 48), și, cel mai recent, Hotărârea din 31 ianuarie 2023, Comisia/Braesch și alții (C-284/21 P, EU:C:2023:58). Amintim, în orice caz, că, după cum subliniază în mod întemeiat Comisia, o condiție de acordare a unui ajutor care determină beneficiarii ajutorului, precum, în speță, deținerea unei licențe eliberate de Suedia, îndeplinește fără îndoială criteriile stabilite la punctul 14 din Hotărârea Iannelli & Volpi. Așa cum a arătat în mod întemeiat avocatul general Saugmandsgaard Øe în Concluziile prezentate în cauza A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, punctul 81), „o modalitate este necesară pentru realizarea obiectului sau pentru funcționarea unui ajutor atunci când aceasta este un element constitutiv sau esențial al ajutorului, astfel încât inaplicabilitatea sa conduce la modificarea domeniului de aplicare sau a caracteristicilor principale ale ajutorului”.

[45] A se vedea de exemplu Hotărârea din 20 martie 1990, Du Pont de Nemours Italiana (C-21/88, EU:C:1990:121, punctul 20); a se vedea de asemenea Hotărârea din 19 septembrie 2002, Spania/Comisia (C-114/00, EU:C:2002:508, punctele 101-104).

[46] A se vedea Hotărârea din 28 februarie 2018, ZPT (C-518/16, EU:C:2018:126, punctul 47).

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

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

[49] A se vedea cel mai recent Hotărârea din 31 ianuarie 2023, Comisia/Braesch și alții (C-284/21 P, EU:C:2023:58, punctele 96-100).

C. Cu privire la al treilea motiv de recurs

81. Prin intermediul celui de al treilea motiv de recurs, Ryanair contestă punctele 67-69 din hotărârea atacată, în care Tribunalul a concluzionat că articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE nu impune Comisiei să efectueze o evaluare comparativă a efectelor pozitive ale ajutorului și a efectelor negative ale acestuia asupra condițiilor schimburilor comerciale și asupra menținerii unei concurențe nedenaturate. Recurenta invocă două critici în această privință, care trebuie analizate împreună.

82. Prima critică este îndreptată împotriva punctului 67 din hotărârea atacată. La acest punct, Tribunalul, pe de o parte, a afirmat că „[d]in modul de redactare a [articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE] rezultă că autorii săi au considerat că era în interesul întregii Uniuni ca oricare dintre statele sale membre să fie în măsură să depășească o criză majoră, chiar existențială, care nu putea avea decât consecințe grave asupra economiei tuturor sau a unei părți dintre celelalte state membre și, prin urmare, asupra Uniunii ca atare” și, pe de altă parte, referindu-se prin analogie la Hotărârea Austria/Comisia [50], a precizat că „[a]ceastă interpretare literală a textului articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE este confirmată de compararea sa cu articolul 107 alineatul (3) litera (c) TFUE, care privește «ajutoarele destinate să faciliteze dezvoltarea anumitor activități sau a anumitor regiuni economice, în cazul în care acestea nu modifică în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale într-o măsură care contravine interesului comun», întrucât modul de redactare a acestei din urmă dispoziții cuprinde o condiție referitoare la demonstrarea unei neafectări a condițiilor schimburilor comerciale într-o măsură contrară interesului comun, care nu figurează la articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE”. Ryanair susține, în primul rând, că articolul 107 alineatul (3) litera (c) TFUE se referă numai la efectul ajutorului asupra condițiilor schimburilor comerciale, iar nu asupra concurenței nedenaturate și, în al doilea rând, că Tribunalul a transpus în mod eronat în privința articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE raționamentul urmat de Curte în cauza Austria/Comisia, precum și, în sfârșit, că obligația de a efectua o evaluare comparativă între efectele negative ale ajutorului și efectele pozitive ale acestuia se aplică în mod transversal tuturor ajutoarelor care intră în domeniul de aplicare al articolului 107 alineatul (3) TFUE.

83. Prin intermediul celei de a doua critici, Ryanair contestă concluzia la care a ajuns Tribunalul la punctul 68 din hotărârea atacată, unde acesta a statuat că, „în măsura în care sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, și anume, în speță, ca statul membru în cauză să se confrunte efectiv cu perturbări grave ale economiei sale și ca măsurile de ajutor adoptate pentru remedierea acestor perturbări să fie, pe de o parte, necesare în acest scop și, pe de altă parte, adecvate și proporționale, se prezumă că măsurile menționate sunt adoptate în interesul Uniunii, astfel încât această dispoziție nu impune ca Comisia să efectueze o evaluare comparativă a efectelor pozitive ale ajutorului și a efectelor negative ale acestuia asupra condițiilor schimburilor comerciale și asupra menținerii unei concurențe nedenaturate, contrar celor stabilite la articolul 107 alineatul (3) litera (c) TFUE”. Potrivit Tribunalului, „o asemenea evaluare comparativă nu ar avea nicio rațiune de a exista în cadrul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, întrucât rezultatul său este prezumat pozitiv”, dat fiind că „[f]aptul că un stat membru reușește să remedieze perturbări grave ale economiei sale nu poate decât să aducă beneficii Uniunii în general și pieței interne în special”. Ryanair susține că Tribunalul a validat o formă de „neglijență benignă” a Comisiei, care a permis statelor membre să acorde prioritate preocupărilor lor naționale în detrimentul interesului Uniunii. Potrivit recurentei, într-un context de criză precum cea provocată de pandemia de COVID-19, care a afectat Uniunea în

[50] Punctele 20 și 39.

ansamblul său și în urma căreia întreprinderile din toate statele membre sunt afectate, aceste politici protecționiste sunt deosebit de dăunătoare, iar efectele lor asupra condițiilor schimburilor comerciale și asupra concurenței nedenaturate pot fi ireversibile. Acest lucru ar milita mai degrabă în favoarea unei vigilențe sporite din partea Comisiei și împotriva unei exceptări de la obligația de a evalua comparativ efectele intervențiilor statului în sensul articolului 107 alineatul (3) litera (b) din TFUE.

84. Amintim că, în Hotărârea din 29 aprilie 2004, Italia/Comisia [51], Curtea a precizat, fără a face distincție între diferitele exceptări prevăzute la articolul 107 alineatul (3) TFUE, că, „[î]n aplicarea [acestei dispoziții], aprecierile economice trebuie efectuate într-un context comunitar [52], ceea ce înseamnă că Comisia are obligația să examineze impactul unui ajutor asupra concurenței și a comerțului intracomunitar” [53] și că îi revine sarcina, „în cadrul acestei aprecieri, de a efectua o evaluare comparativă a efectelor pozitive ale ajutorului și a efectelor negative ale acestuia asupra condițiilor schimburilor comerciale și asupra menținerii unei concurențe nedenaturate” [54]. După cum a statuat în mod întemeiat Tribunalul în Hotărârea din 19 septembrie 2018, HH Ferries și alții/Comisia [55], pe care Ryanair își întemeiază în mare parte argumentația, necesitatea unei astfel de evaluări comparative este expresia principiului proporționalității și a principiului interpretării stricte a derogărilor de la interzicerea ajutoarelor de stat prevăzută la articolul 107 alineatul (1) TFUE. Prin urmare, aceasta se aplică în mod transversal tuturor derogărilor prevăzute la alineatul (3) al acestui articol.

85. Motivarea în sens contrar adoptată de Tribunal în hotărârea atacată nu ne convinge. Această motivare se întemeiază în esență, dacă nu exclusiv pe o aplicare a aceluiași criteriu de interpretare precum cel reținut de Curte în Hotărârea Austria/Comisia, bazat pe o comparație între modul de redactare a literelor (b) și (c) ale articolului 107 alineatul (3) TFUE. Astfel, Tribunalul se întemeiază pe această hotărâre, la punctul 67 din hotărârea atacată, pentru a susține interpretarea literală a articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE. Și, invocând faptul că nu s-a ținut seama de diferența textuală dintre această dispoziție și articolul 107 alineatul (3) litera (c) TFUE, evidențiată de Curte în Hotărârea Austria/Comisia, Tribunalul a realizat în esență un reviriment al Hotărârii HH Ferries și alții/Comisia.

86. La punctul 20 din Hotărârea Austria/Comisia, Curtea, întemeindu-se pe modul de redactare a articolului 107 alineatul (3) litera (c), s-a limitat în esență să afirme că această dispoziție nu impune pentru compatibilitatea unui ajutor condiția ca acesta să urmărească un obiectiv de interes comun și că, în cazul în care autorii tratatului ar fi dorit să adauge o asemenea condiție suplimentară, ar fi făcut acest lucru în mod expres, așa cum a fost situația articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE. Or, în opinia noastră, un asemenea raționament nu poate fi utilizat pentru a exclude din domeniul de aplicare al articolului 107 alineatul (3) litera (b) unul dintre parametrii de apreciere a proporționalității ajutorului. Astfel, pe de o parte, chiar presupunând că, după cum susține Comisia, condiția negativă prevăzută la articolul 107 alineatul (3) litera (c) TFUE, potrivit căreia ajutorul nu trebuie să modifice în mod nefavorabil condițiile schimburilor

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

[52] Curtea s-a pronunțat deja în acest sens în mai multe hotărâri, a se vedea printre altele Hotărârea din 17 septembrie 1980, Philip Morris Holland/Comisia (730/79, EU:C:1980:209, punctele 24 și 26), Hotărârea din 14 septembrie 1994, Spania/Comisia (C-278/92-C-280/92, EU:C:1994:325, punctul 51), Hotărârea din 14 ianuarie 1997, Spania/Comisia (C-169/95, EU:C:1997:10, punctul 18).

[53] A se vedea de asemenea, în ceea ce privește articolul 107 alineatul (3) litera (a) TFUE, Hotărârile din 19 septembrie 2002, Spania/Comisia (C-113/00,EU:C:2002:507, punctul 67) și Spania/Comisia (C-114/00, EU:C:2002:508, punctul 81).

[54] A se vedea Hotărârea din 29 aprilie 2004, Italia/Comisia (C-372/97, EU:C:2004:234, punctul 82 și jurisprudența citată).

[55] T-68/15, EU:T:2018:563, punctul 211 (denumită în continuare „Hotărârea HH Ferries și alții/Comisia”). În această hotărâre, Tribunalul a respins teza pe care Comisia o invocă și în cadrul prezentei proceduri, potrivit căreia această cerință nu se aplică analizelor efectuate în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE.

comerciale într-o măsură care contravine interesului comun, constituie o trimitere expresă la cerința de a efectua o evaluare comparativă a efectelor pozitive și negative ale ajutorului în sensul expus la punctul 84 din prezentele concluzii, trebuie să se constate, după cum o face recurenta, că această condiție nu menționează luarea în considerare a efectelor ajutorului asupra concurenței nedenaturate și că, prin urmare, urmând logica Tribunalului, această apreciere ar fi exclusă și în contextul articolului 107 alineatul (3) litera (c) TFUE, contrar a ceea ce reiese din însăși Hotărârea Austria/Comisia [56]. Pe de altă parte, lipsa unei condiții negative similare în textul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE nu poate avea ca efect excluderea de la bun început, indiferent de contextul în care este adoptat ajutorul, a examinării efectelor ajutorului și a evaluării comparative a acestora, prin introducerea, astfel cum procedează Tribunalul, a unei prezumții de corespondență cu interesul comun.

87. Observăm, de altfel, că, pe baza logicii pe care se întemeiază Tribunalul, această prezumție este în mod clar irefragabilă. Concluzia la care a ajuns Tribunalul la punctele 67 și 68 din hotărârea atacată se bazează astfel pe un automatism potrivit căruia, odată îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, un ajutor destinat remedierii unor perturbări grave ale economiei unui stat membru este în mod necesar adoptat în interesul Uniunii. Or, o asemenea poziție pare incompatibilă cu precizarea pe care Curtea ar trebui să o facă în speță la cererea Comisiei, și anume că, deși Comisia nu este obligată, la aplicarea derogării prevăzute la articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, să evalueze comparativ efectele ajutorului, ea este totuși liberă să facă acest lucru.

88. Prin urmare, considerăm că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a concluzionat, la punctul 68 din hotărârea atacată, că articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE nu impune Comisiei să efectueze o evaluare comparativă a efectelor pozitive ale ajutorului și a efectelor negative ale acestuia asupra condițiilor schimburilor comerciale și asupra menținerii unei concurențe nedenaturate.

89. Acestea fiind spuse, amintim că, în ipoteza în care motivarea unei hotărâri a Tribunalului relevă o încălcare a dreptului Uniunii, însă dispozitivul acesteia apare ca fiind întemeiat pentru alte motive de drept, recursul trebuie respins [57]. Pentru motivele pe care le vom expune mai jos, considerăm că al treilea motiv de recurs trebuie în orice caz să fie respins ca nefondat și sugerăm Curții să înlocuiască motivarea în această privință.

90. Aprecierea compatibilității unor măsuri de ajutor cu piața internă, în temeiul articolului 107 alineatul (3) TFUE, este de competența exclusivă a Comisiei, care acționează sub controlul instanțelor Uniunii [58]. În această privință, Comisia beneficiază de o largă putere de apreciere, a cărei exercitare implică evaluări complexe de ordin economic și social [59]. În exercitarea acestei puteri de apreciere, Comisia poate adopta orientări pentru a stabili criteriile pe baza cărora intenționează să evalueze compatibilitatea cu piața internă a măsurilor de sprijin preconizate de statele membre. Potrivit unei jurisprudențe constante, prin adoptarea unor astfel de norme de conduită, Comisia se autolimitează în exercitarea puterii de apreciere menționate și nu se poate abate, în principiu, de la aceste norme fără a fi sancționată, dacă este cazul, în temeiul unei încălcări a principiilor generale de drept, precum egalitatea de tratament sau protecția încrederii

[56] A se vedea Hotărârea Austria/Comisia, punctul 101, și Hotărârea din 12 iulie 2018, Austria/Comisia (T-356/15, EU:T:2018:439, punctul 370).

[57] A se vedea printre altele Hotărârea Austria/Comisia, punctul 47.

[58] A se vedea Hotărârea din 15 decembrie 2022, Veejaam și Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punctul 29 și jurisprudența citată).

[59] A se vedea Hotărârea din 15 decembrie 2022, Veejaam și Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punctul 29 și jurisprudența citată).

legitime [60]. Deși, desigur, Comisia nu poate să renunțe, prin intermediul adoptării unor norme de conduită, la exercitarea puterii de apreciere pe care i-o conferă articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE [61], Curtea a precizat, făcând referire la Comunicarea adoptată de Comisie în 2013 privind aplicarea normelor privind ajutoarele de stat în cazul sectorului bancar în contextul crizei financiare [62] că efectul adoptării normelor de conduită cuprinse în comunicarea menționată echivalează cu „cel al unei autolimitări a Comisiei în exercitarea puterii sale de apreciere, în sensul că, dacă un stat membru notifică Comisiei un proiect de ajutor de stat care este conform acestor norme, aceasta din urmă trebuie, în principiu, să [îl] autorizeze” [63]. Or, un efect de autolimitare analog trebuie recunoscut cadrului temporar.

91. Adoptat ca răspuns la o situație de urgență sanitară fără precedent, care a afectat toate economiile statelor membre, necesitând o intervenție majoră din partea acestora în sectoarele cele mai afectate de restricțiile impuse în contextul pandemiei, acest cadru a permis Comisiei să examineze și să aprobe numeroase proiecte notificate de statele membre într-un timp extrem de scurt, având în vedere că eficacitatea acestor intervenții depindea și de promptitudinea lor. Decizia în litigiu se înscrie într-un asemenea context de urgență.

92. Nu există nicio îndoială că, după cum însăși Comisia a arătat în ședință, tocmai în perioadele de criză trebuie să se acorde atenție respectării principiilor generale ale Uniunii, precum și a principiilor care guvernează politica în materia ajutoarelor de stat. Pentru acest motiv, considerăm, astfel cum am arătat mai sus, că Curtea ar trebui să reitereze, chiar și în situații de urgență precum cele cărora li se aplică derogarea prevăzută la articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE [64], obligația Comisiei de a efectua, de la caz la caz, în cadrul deciziei prin care aceasta apreciază compatibilitatea măsurii care i-a fost notificată, o evaluare comparativă a efectelor pozitive și negative ale măsurilor de ajutor adoptate în acest temei de statele membre, pentru a se asigura că aceste măsuri sunt conforme cu interesul comun.

93. Este însă de asemenea indubitabil că natura excepțională a situației create ca urmare a restricțiilor generate de pandemia de COVID-19, impactul acestor restricții asupra economiei Uniunii în ansamblul său – care depășește cu mult dimensiunea limitată din punct de vedere teritorial a perturbărilor economiei unui stat membru, prevăzută la articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE – și necesitatea unei intervenții rapide pentru a susține sectoarele cele mai afectate sunt elemente care trebuie luate în considerare în cadrul definirii obiectivului de interes comun în funcție de care se efectuează evaluarea comparativă menționată și se asigură coordonarea necesară a intervențiilor naționale.

94. Într-un asemenea context, suntem de părere că Comisia trebuie să fie abilitată, în anumite limite, să efectueze o astfel de evaluare comparativă în mod general, în cadrul unor instrumente care să examineze impactul crizei asupra economiei Uniunii în ansamblu și să stabilească norme și limite care să se aplice tuturor intervențiilor statului în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, adoptate pentru a face față crizei, pornind de la premisa că, în cazul în care

[60] A se vedea Hotărârea din 15 decembrie 2022, Veejaam și Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punctul 30 și jurisprudența citată).

[61] A se vedea Hotărârea din 15 decembrie 2022, Veejaam și Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punctul 30 și jurisprudența citată).

[62] Comunicarea Comisiei privind aplicarea, de la 1 august 2013, a normelor privind ajutoarele de stat pentru măsurile de sprijin în favoarea băncilor în contextul crizei financiare (JO 2013, C 216, p. 1).

[63] A se vedea Hotărârea din 19 iulie 2016, Kotnik și alții (C-526/14, EU:C:2016:570, punctul 43).

[64] Chiar dacă trebuie să fim de acord cu Comisia în ceea ce privește caracterul „existențial” pentru statul membru în cauză al perturbărilor economiei sale care permit invocarea derogării prevăzute la articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE.

respectă aceste norme și limite și, în plus, sunt proporționale cu obiectivul urmărit, intervențiile menționate sunt de interes comun, în măsura în care denaturările pe care le introduc sunt considerate, în principiu, necesare.

95. Cadrul temporar, în conformitate cu care a fost apreciată compatibilitatea schemei de ajutor în discuție cu piața internă, îndeplinește, în opinia noastră, cerințele indicate mai sus. Comisia identifică atât căile prin care criza sanitară afectează economia Uniunii, cât și necesitatea unui răspuns economic coordonat din partea statelor membre și a instituțiilor Uniunii pentru a atenua aceste repercusiuni negative și precizează că, în circumstanțele excepționale cauzate de epidemia de COVID-19, întreprinderile de orice tip se pot confrunta cu o lipsă acută de lichidități, ceea ce face oportun ca statele membre să „stimuleze instituțiile de credit și alți intermediari financiari să își îndeplinească în continuare rolul, continuând să sprijine activitatea economică în [Uniunea Europeană]”, în special prin intermediul ajutoarelor acordate în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, care, fiind canalizate prin intermediul băncilor în calitate de intermediari financiari, aduc în mod direct beneficii acestor întreprinderi. (punctele 4 și 5)[65]. Comisia subliniază de asemenea importanța controlului Uniunii Europene privind ajutoarele de stat pentru a se asigura faptul că „piața internă a [Uniunii Europene] nu este fragmentată și că nu sunt afectate condițiile de concurență echitabile” și pentru a evita „competițiile dăunătoare în materie de subvenții, care constau în faptul că statele membre cu mai multe resurse financiare își permit să cheltuie mai mult decât statele vecine, în detrimentul coeziunii la nivelul Uniunii” (punctul 10). În sfârșit, Comisia identifică obiectivul cadrului temporar de a „stabili un cadru care să permită statelor membre să abordeze dificultățile cu care se confruntă în prezent întreprinderile, menținând în același timp integritatea pieței interne a [Uniunii Europene] și asigurând condiții de concurență echitabile” (punctul 16). În lumina acestor obiective, Comisia a recunoscut, în secțiunea 3.2 din cadrul temporar, dedicată ajutoarelor sub formă de garanții pentru împrumuturi, că aceste tipuri de ajutor „pe o perioadă limitată și pentru un cuantum limitat al împrumutului pot constitui, în condițiile actuale, o soluție adecvată, necesară și clar direcționată”, în vederea asigurării accesului la lichidități pentru întreprinderile care se confruntă cu un deficit brusc de lichidități.

96. Înțelegem că și abordarea propusă[66] se bazează în esență pe o prezumție. Spre deosebire de prezumția stabilită la punctul 68 din hotărârea atacată, aceasta permite însă Comisiei o mai mare flexibilitate, iar instanței Uniunii să mențină un control, chiar dacă limitat, asupra exercitării de către Comisie a puterii sale de apreciere.

97. În sfârșit, trebuie subliniat că, pentru a evita posibilitatea ca o astfel de abordare să slăbească, în practică, controlul Comisiei asupra intervențiilor statelor în sprijinul întreprinderilor în perioade de criză – în special atunci când acestea din urmă afectează unul sau mai multe sectoare ale economiei în mai multe state membre, sunt prelungite sau se succedă – și, prin urmare, să denatureze în mod durabil condițiile de echitabile în care operează întreprinderile din Uniune în favoarea în special a unor întreprinderi care aparțin statelor membre cu o capacitate fiscală mai mare, este necesar ca evaluarea comparativă inclusă în instrumente precum cadrul temporar, în special atunci când acestea sunt destinate să se aplice pe perioade lungi, să țină seama de asemenea de impactul asupra condițiilor schimburilor comerciale și a concurenței nedenaturate al intervențiilor deja autorizate în temeiul instrumentelor anterioare.

[65] Un ecou al acestui obiectiv se regăsește la punctul 42 din decizia în litigiu.

[66] Subliniem că această abordare a fost susținută de Comisie în fața Tribunalului și a fost respinsă de acesta la punctul 71 din hotărârea atacată.

98. Pe baza considerațiilor care precedă, apreciem că, după înlocuirea motivării care figurează la punctele 67-70 din hotărârea atacată, al treilea motiv de recurs trebuie respins.

III. Concluzie

99. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem Curții să respingă primul, al doilea și al treilea motiv invocate de Ryanair în susținerea recursului formulat.