Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
GIOVANNI PITRUZZELLA
föredraget den 16 mars 2023 [1]

Mål C-209/21 P

Ryanair DAC
mot

Europeiska kommissionen

”Överklagande – Statligt stöd – Sverige – Covid-19 – Kreditgarantier till flygföretag – Europeiska kommissionens beslut om att inte göra invändningar”

1. Förevarande överklagande är en del av en omfattande tvist vid domstolen där Ryanair har överklagat de domar varigenom tribunalen ogillade bolagets respektive talan om ogiltigförklaring av de beslut genom vilka Europeiska kommissionen hade godkänt stödåtgärder, i form av individuella stöd eller stödordningar, som flera medlemsstater hade vidtagit med anledning av covid-19-pandemin, till förmån för lufttrafikföretag som är verksamma på deras territorium. Beroende på omständigheterna grundade dessa åtgärder sig på artikel 107.2 b eller 107.3 b FEUF. [2] I förevarande mål har Ryanair DAC (nedan kallat Ryanair) yrkat att domstolen ska upphäva domen av den 17 februari 2021, Ryanair/kommissionen [3] (nedan kallad den överklagade domen).

I. De faktiska omständigheterna, förfarandet vid tribunalen, den överklagade domen, förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

2. De faktiska omständigheter som låg till grund för talan vid tribunalen beskrivs i punkterna 1–3 i den överklagade domen och kan sammanfattas enligt följande.

3. Konungariket Sverige gjorde den 3 april 2020 en anmälan till kommissionen om en stödåtgärd i form av ett program för kreditgarantier till vissa flygföretag (nedan kallad det aktuella stödprogrammet). Det aktuella stödprogrammet syftar till att se till att lufttrafikföretag som innehar en operativ licens som har utfärdats av denna medlemsstat och som är viktiga för denna stats konnektivitet har tillräcklig likviditet för att förhindra att de störningar som orsakats av covid-19-pandemin undergräver deras ekonomiska bärkraft och för att upprätthålla kontinuiteten i den ekonomiska verksamheten under och efter den aktuella krisen. Det aktuella stödprogrammet kom samtliga lufttrafikföretag till godo som den 1 januari 2020 innehade svensk

[1] Originalspråk: italienska.

[2] För en beskrivning av det sammanhang i vilket det överklagande ingår som förevarande förslag till avgörande avser hänvisar jag till punkt 1 i mitt förslag till avgörande i mål C-320/21 P, Ryanair/kommissionen.

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

licens för att bedriva kommersiell lufttrafik enligt artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen,[4] med undantag för lufttrafikföretag som huvudsakligen utförde icke-reguljära passagerarflygningar. Det högsta beloppet för kreditgarantier enligt programmet uppgick till 5 miljarder svenska kronor (SEK). Garantin avsåg investerings- och rörelsekapitallån och beviljades till och med den 31 december 2020. Garantins längsta varaktighet kommer att vara sex år. Kommissionen antog den 11 april 2020 beslut C(2020) 2366 final om statligt stöd SA.56812 (2020/N) – Sverige – Covid-19: Program med kreditgarantier till förmån för lufttrafikföretag (nedan kallat det omtvistade beslutet). Kommissionen fann i det omtvistade beslutet att den aktuella åtgärden utgjorde statligt stöd, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, och bedömde stödet mot bakgrund av sitt meddelande av den 19 mars 2020 med rubriken ”Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19”[5], ändrat den 3 april 2020[6] (nedan kallad den tillfälliga ramen). Kommissionen drog således slutsatsen att det aktuella stödprogrammet uppfyllde samtliga relevanta villkor i avsnitt 3.2 i den tillfälliga ramen, som har rubriken ”Stöd i form av garantier för lån”, och var förenligt med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 b FEUF. Kommissionen gjorde därför inte några invändningar mot programmet.

4. Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 1 maj 2020 väckte Ryanair talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet. Republiken Frankrike och Konungariket Sverige tilläts att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden. Ryanair åberopade fyra grunder till stöd för sin talan. Den första grunden avsåg åsidosättande av principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet och principen om frihet att tillhandahålla tjänster. Den andra grunden avsåg åsidosättande av skyldigheten att göra en avvägning mellan stödets gynnsamma effekter och dess negativa effekter på handeln och upprätthållandet av en icke snedvriden konkurrens. Den tredje grunden avsåg åsidosättande av de processuella rättigheter som följer av artikel 108.2 FEUF. Den fjärde grunden avsåg åsidosättande av motiveringsskyldigheten. Genom den överklagade domen ogillade tribunalen Ryanairs talan på samtliga grunder, förpliktade Ryanair att bära sina egna rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader samt slog fast att Republiken Frankrike och Konungariket Sverige skulle bära sina egna rättegångskostnader.

5. Genom skrivelse som inkom till domstolens kansli den 1 april 2021 ingav Ryanair det överklagande som förevarande förslag till avgörande avser. Den 19 oktober 2022 hölls en förhandling, gemensam med mål C-210/21 P, Ryanair/kommissionen, om en stödåtgärd i form av anstånd med betalning av flygskatt och solidaritetsskatt på flygbiljetter under perioden mars–december 2020 som Frankrike vidtog till förmån för lufttrafikföretag med en operativ licens utfärdad i denna medlemsstat, under vilken Ryanair, kommissionen, Konungariket Sverige och Republiken Frankrike yttrade sig.

6. Ryanair har i första hand yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen, ogiltigförklara det omtvistade beslutet och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna, och i andra hand att domstolen ska upphäva den överklagade domen, återförvisa målet till tribunalen för ny prövning och låta beslutet om rättegångskostnader i första instans och i samband med överklagandet anstå. Kommissionen har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet och förplikta Ryanair att ersätta rättegångskostnaderna. Konungariket Sverige och Republiken Frankrike har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet.

4 EUT L 293, 2008, s. 3.

5 EUT C 91 I, 2020, s. 1.

6 EUT C 112 I, 2020, s. 1.

II. Överklagandet

7. Ryanair har till stöd för sitt överklagande åberopat fem grunder. Den första grunden avser ett åsidosättande av principen om icke-diskriminering. Den andra grunden avser att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning och missuppfattade de faktiska omständigheterna vad gäller Ryanairs argument om åsidosättande av friheten att tillhandahålla tjänster. Den tredje grunden avser att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att förneka att kommissionen har skyldighet att göra en avvägning mellan stödets gynnsamma och negativa effekter. Den fjärde grunden avser att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning och missuppfattade de faktiska omständigheterna vad gäller frågan om bristande motivering i det omtvistade beslutet. Den femte grunden avser att tribunalen inte konstaterade att kommissionen hade skyldighet att inleda det formella granskningsförfarandet med avseende på det aktuella stödprogrammet.

8. I enlighet med domstolens begäran kommer detta förslag till avgörande att begränsas till de första tre överklagandegrunderna.

A. Den första överklagandegrunden

9. Genom den första överklagandegrunden, som avser punkterna 25–57 i den överklagade domen, har Ryanair kritiserat tribunalen för att ha åsidosatt unionsrätten vad gäller bedömningen av huruvida det aktuella stödprogrammet ger upphov till diskriminering på grund av nationalitet utan giltig motivering. Denna överklagandegrund är uppdelad i fem invändningar.

10. I de domskäl i den överklagade domen som är föremål för dessa invändningar konstaterade tribunalen först och främst att ”ett av kriterierna för stöd [i kraft av det aktuella stödprogrammet], nämligen kravet på att inneha en svensk licens, leder till att flygföretag som har sin huvudsakliga verksamhet i Sverige och sålunda kan få en kreditgaranti av staten, särbehandlas i förhållande till flygföretag som har huvudsaklig verksamhet i en annan medlemsstat och som – med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten – är verksamma i Sverige eller på linjer till eller från Sverige, men inte har rätt till några sådana garantier” (punkt 30 i den överklagade domen). Tribunalen noterade därefter att även om det antas att denna särbehandling skulle kunna likställas med diskriminering, i den mening som avses i artikel 18 första stycket FEUF, så behövde det påpekas att enligt den bestämmelsen ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden inom fördragens tillämpningsområde, ”utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen”. Det skulle således prövas huruvida denna särbehandling är tillåten enligt artikel 107.3 b FEUF, vilken utgör den rättsliga grunden för det omtvistade beslutet. Denna prövning innebär för det första att det mål som eftersträvas med det aktuella stödprogrammet uppfyller kraven i den bestämmelsen och för det andra att utformningen av stödet inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (punkt 31 i den överklagade domen). Tribunalen fastställde således först målet med det aktuella stödprogrammet (punkterna 32 och 33 i den överklagade domen) och undersökte därefter om villkoren för beviljande av stödet gick utöver vad som var nödvändigt för att uppnå målet med det aktuella stödprogrammet och inte uppfyllde kraven i artikel 107.3 b FEUF (punkterna 34–56 i den överklagade domen). Tribunalen drog slutsatsen att stödet inte gick utöver vad som var nödvändigt för att uppnå målet med det aktuella stödprogrammet och att kraven i artikel 107.3 b FEUF var uppfyllda (punkt 57 i den överklagade domen).

1. Den första invändningen

11. Genom den första invändningen i sin första överklagandegrund har Ryanair gjort gällande att tribunalen åsidosatte principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet, eftersom tribunalen inledningsvis dels konstaterade en skillnad i behandling mellan lufttrafikföretag som har sin huvudsakliga verksamhet i Sverige och de som har sin huvudsakliga verksamhet i en annan medlemsstat, dels fann att en sådan skillnad i behandling kunde utgöra diskriminering, men trots detta drog slutsatsen att den enbart skulle granskas med utgångspunkt i artikel 107.3 b FEUF. Enligt Ryanair är denna slutsats behäftad med felaktig rättstillämpning på fyra olika sätt.

12. För det första har Ryanair gjort gällande att enligt domen av den 18 mars 2014, International Jet Management [7] – som tribunalen avsiktligt lät bli att beakta – utgör den omständigheten att endast lufttrafikföretag som innehar en operativ licens utfärdad i Sverige har rätt till det aktuella stödprogrammet en direkt diskriminering på grund av nationalitet. Ryanair har för det andra gjort gällande att, i motsats till vad tribunalen anförde i punkt 31 i den överklagade domen, utgör artikel 107 FEUF inte någon ”särskild bestämmelse” i den mening som avses i artikel 18 första stycket FEUF, eftersom den inte innehåller några särskilda regler om icke-diskriminering. För det tredje har Ryanair gjort gällande att en direkt diskriminering på grund av nationalitet, såsom den som har införts genom den omtvistade åtgärden, enbart kan motiveras om den omfattas av något av de undantag som uttryckligen stadgas i fördraget och, i och med att det rör sig om en åtgärd som påverkar friheten att tillhandahålla tjänster, om den grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa, som uttömmande fastställt i artikel 52 FEUF, till vilken artikel 62 FEUF hänvisar. De skäl som kommissionen anför i det omtvistade beslutet, vilka gäller nödvändigheten av att upprätthålla Sveriges konnektivitet, omfattas inte av dessa undantag. För det fjärde har Ryanair gjort gällande att även om friheten att tillhandahålla tjänster inte är tillämplig i förevarande fall bedömde tribunalen trots allt inte – vilket krävs enligt domstolens praxis och i synnerhet enligt domen International Jet Management – huruvida den särbehandling som har införts genom det aktuella stödprogrammet är motiverad i och med att den grundas på ”sakliga skäl, som är oberoende av de berörda personernas nationalitet”.

13. I detta sammanhang vill jag påpeka att den allmänna principen om likabehandling innebär att lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling. [8]

14. Det föreskrivs i artikel 18 första stycket FEUF att ”[i]nom fördragens tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden”. Enligt fast rättspraxis kan denna bestämmelse endast tillämpas fristående i sådana fall som omfattas av unionsrätten, men för vilka det inte finns några särskilda regler om icke-diskriminering i fördragen. [9] Enligt domstolen inkluderar dessa regler bland annat fördragets bestämmelser om rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, vilken föreskrivs i artiklarna 20.2 a och 21 FEUF, [10] fri rörlighet för varor (artiklarna 30, 34 och 110 FEUF), [11] fri rörlighet för arbetstagare (artikel 45 FEUF), [12] etableringsfriheten (artikel 49 FEUF), [13] frihet att tillhandahålla tjänster

7 C-628/11, EU:C:2014:171 (punkt 68) (nedan kallad domen International Jet Management).

8 Se dom av den 27 oktober 2022, ADPA och Gesamtverband Autoteile-Handel (C-390/21, EU:C:2022:837, punkt 41).

9 Se dom av den 6 oktober 2022, Contship Italia (C-433/21 och C-434/21, EU:C:2022:760, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

10 Se dom av den 15 juli 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, punkt 65).

11 Se dom av den 18 juni 2019, Österrike/Tyskland (C-591/17, EU:C:2019:504, punkt 40).

12 Se dom av den 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, punkt 78).

13 Se dom av den 3 mars 2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, punkt 55).

(artiklarna 56–62 FEUF)[14] och fri rörlighet för kapital (artiklarna 63 och 65 FEUF).[15] Tillämpningen av artikel 18 första stycket FEUF är således villkorad av att inte någon särskild regel som föreskrivs i fördragen och som avser förbud mot diskriminering på grund av nationalitet ska vara tillämplig på den situation som har gett upphov till den åberopade diskrimineringen.[16]

15. Även om förbudet mot stöd i artikel 107.1 FEUF syftar till att säkerställa att konkurrensen på den inre marknaden inte snedvrids på grund av åtgärder av medlemsstaterna, som i princip är avsedda att gynna inhemska företag, måste jag, som jag redan betonade i mitt förslag till avgörande i mål C-320/21 P, Ryanair/kommissionen,[17] erkänna att jag har något svårt att tillmäta denna bestämmelse karaktären av regel som syftar till att tillämpa förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet på motsvarande sätt som bestämmelserna i EUF-fördraget om de fyra friheterna. Det stämmer i själva verket, som jag redan uttryckte i ovannämnda förslag till avgörande, att principen om icke-diskriminering i artikel 18 första stycket FEUF och reglerna om statligt stöd har i princip liknande syften, det vill säga att skydda konkurrensen och friheterna inom Europeiska unionen, men detta regelverk utgör ett instrument för att motverka diskriminering. Däremot innehåller nämnda regelverk i sig ingen regel om icke-diskriminering. Såsom kommissionen har gjort gällande tillåter emellertid artikel 107.2 och 107.3 FEUF – i den mån det stadgas i dessa bestämmelser att vissa stöd på bestämda villkor är förenliga med den inre marknaden – vissa former av särbehandling när dessa är nödvändiga och proportionerliga för att uppnå de mål som eftersträvas genom dessa bestämmelser och således är relevanta i fråga om tillämpningen av principen om icke-diskriminering, eftersom det rör sig om ”särskilda regler” i fördragen i den mening som avses i artikel 18 första stycket FEUF.

16. Det andra argument som Ryanair har framfört inom ramen för denna invändning ska därför enligt min uppfattning underkännas.

17. Genom sitt första och sitt fjärde argument har Ryanair med hänvisning till domen International Jet Management gjort gällande att kriteriet om valet av mottagare av det aktuella stödprogrammet är diskriminerande och att det inte grundas på ”sakliga skäl, som är oberoende av de berörda personernas nationalitet” i den mening som avses i denna dom.

18. I detta sammanhang vill jag först och främst påpeka att domstolen gång på gång har slagit fast att de beslut som kommissionen antar inom ramen för förfarandet enligt artikel 108 FEUF aldrig får leda till ett resultat som strider mot specifika bestämmelser i fördraget. Kommissionen kan därför inte förklara ett statligt stöd, som på grund av vissa aspekter av sin utformning strider mot andra bestämmelser i fördraget eller åsidosätter allmänna principer i unionsrätten, såsom likabehandlingsprincipen, förenligt med den inre marknaden.[18] Denna begränsning framgår enligt domstolen av systematiken i fördraget, där reglerna om statligt stöd inte utgör något ”slutet system”.

[14] Se dom av den 18 juni 2019, Österrike/Tyskland (C-591/17, EU:C:2019:504, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

[15] Se dom av den 18 mars 2021, Autoridade Tributária e Aduaneira (Skatt på kapitalvinster på fast egendom) (C-388/19, EU:C:2021:212, punkt 21).

[16] Se dom av den 11 juni 2020, TÜV Rheinland LGA Products och Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:453, punkterna 31 och 33 och där angiven rättspraxis).

[17] Se, för ett liknande resonemang, mitt förslag till avgörande i mål C-320/21 P, Ryanair/kommissionen (punkterna 63–66).

[18] Se dom av den 31 januari 2023, kommissionen/Braesch m.fl. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, punkt 96), och dom av den 22 september 2020, Österrike/kommissionen (C-594/18 P, EU:C:2020:742, punkt 44 och där angiven rättspraxis) (nedan kallad domen Österrike/kommissionen).

19. I motsats till vad kommissionen har anfört i sitt yttrande till domstolen är de regler varigenom en medlemsstat fastställer ett stödprograms mottagare enligt nämnda rättspraxis inte undantagna från kravet på att vara förenliga med fördragets bestämmelser om likabehandling och de fria rörligheterna. Ett sådant undantag följer enligt min uppfattning varken av den generiska hänvisningen i ovannämnda rättspraxis till ”aspekter av stödets utformning” eller av domen av den 22 mars 1977, Iannelli & Volpi, [19] som kommissionen har baserat sig på i sin anmärkning om den andra överklagandegrunden. Jag hänvisar i övrigt till bedömningen av den sistnämnda.

20. Emellertid ska den ovan i punkt 18 i detta förslag till avgörande nämnda rättspraxis förenas med det faktum att enligt systematiken i EUF-fördraget ska bedömningen av huruvida ett stöd är förenligt med den inre marknaden ske med utgångspunkt i spektrumet av bestämmelser i artikel 107.2 och 107.3 FEUF. Dessa bestämmelser tillåter vissa former av särbehandling när dessa är nödvändiga och proportionerliga för att uppnå de mål som eftersträvas genom fördraget och utgör ”särskilda bestämmelser” i den mening som avses i artikel 18 första stycket FEUF, som preciserat i punkt 15 i detta förslag till avgörande.

21. Det är på grundval av dessa principer som Ryanairs argument som grundar sig på domen International Jet Management ska undersökas. Jag vill påpeka att domstolen i denna dom slog fast att artikel 18 FEUF utgör hinder för lagstiftning i en medlemsstat A som kräver att ett lufttrafikföretag med en operativ licens utfärdad i en medlemsstat B ska ha tillstånd för att flyga in i den medlemsstat A:s luftrum i samband med flygtransporter från ett tredjeland till medlemsstat A, trots att ett sådant tillstånd inte krävs för lufttrafikföretag med en operativ licens utfärdad av medlemsstat A. Efter att ha preciserat att reglerna om likabehandling inte bara innebär förbud mot öppen diskriminering på grund av nationalitet, eller på grund av var sätet är registrerat när det är fråga om bolag, utan även mot varje form av dold diskriminering som, med tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat, konstaterade domstolen i denna dom att den prövade nationella lagstiftningen, som grundades på den stat som hade beviljat den operativa licensen, införde ett särskiljningskriterium som i praktiken ledde till samma resultat som ett kriterium grundat på nationalitet, eftersom operativ licens enligt artikel 4 a i förordning nr 1008/2008 beviljas av den behöriga myndigheten i den medlemsstat där företaget bedriver sin huvudsakliga verksamhet i den mening som avses i artikel 2.26 i samma förordning. [20] I punkt 68 i denna dom, som Ryanair grundar sina argument på, slog domstolen fast att ”[e]n sådan särbehandling [endast kan] motiveras om den grundas på sakliga skäl, som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna”.

22. Först och främst vill jag påpeka att eftersom innehav av en operativ licens utfärdad i Sverige är ett av kraven för att vara berättigad till stöd enligt det aktuella stödprogrammet, så var det inte fel av Ryanair att med hänvisning till domen International Jet Management anse att den krets som drar fördel av det aktuella stödprogrammet fastställs bland annat utifrån ”ett särskiljningskriterium som i praktiken leder till samma resultat som ett kriterium grundat på nationalitet”. [21] Likheterna mellan förevarande fall och det mål som gav upphov till nämnda dom, och därigenom även möjligheten att överföra de principer som fastställdes i ovannämnda dom till förevarande fall, slutar efter min uppfattning emellertid här med enbart detta konstaterande.

[19] 74/76, EU:C:1977:51 (nedan kallad domen Iannelli & Volpi).

[20] Se domen International Jet Management (punkterna 64–66).

[21] Se domen International Jet Management (punkt 65).

23. Reglerna om statligt stöd har i själva verket egna särdrag, inte bara av förfarandemässig karaktär, vilka även ska beaktas vid tillämpningen av principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet. Kravet på att ha en koppling till det nationella territoriet för att vara berättigad till stöd kan beroende på den aktuella åtgärdens art och syfte framstå som såväl nödvändigt som proportionerligt. Således kan även ett särskiljningskriterium som det som användes för att fastställa den krets som drar fördel av det aktuella stödprogrammet, och som i allt väsentligt var baserat på var företaget har sitt säte,[22] beroende på omständigheterna vara motiverat och icke-diskriminerande.[23]

24. Tribunalen fann därför med rätta i punkt 31 i den överklagade domen att det kunde vara fråga om diskriminering enbart om och i den mån kravet på att inneha en licens utfärdad i Sverige inte var avpassat och proportionerligt i förhållande till det eftersträvade målet med det aktuella stödprogrammet i den mening som avses i artikel 107.3 b FEUF.[24]

25. Även om det antas att domen International Jet Management är relevant i fråga om tillämpningen av den allmänna principen om icke-diskriminering på området för statligt stöd, finner jag under alla omständigheter att överväganden kring nödvändigheten av att upprätthålla Sveriges konnektivitet i allmänhet, och i synnerhet konnektiviteten inom Sverige, däribland det fortsatta tillhandahållandet av essentiella lufttransporttjänster, även med anledning av den folkhälsokris som följde av covid-19-pandemin – vilken nödvändighet som jag kommer att fördjupa senare utgör det grundläggande mål som den svenska lagstiftaren eftersträvade genom att införa det aktuella stödprogrammet – kan utgöra ”sakliga skäl, som är oberoende av de berörda personernas nationalitet”[25] och ”av [inte] rent ekonomisk karaktär”[26] i den mening som avses i nämnda dom. Proportionalitetsbedömningen förblir emellertid även i detta sammanhang hörnstenen i bedömningen av huruvida det förekommer en diskriminering som är förbjuden enligt artikel 18 första stycket FEUF. Punkt 68 i domen International Jet Management preciserar nämligen att det är nödvändigt att de överväganden som medlemsstaten i fråga har gjort gällande för att motivera en skillnad i behandling på grund av nationalitet – vilket det är på sin plats att betona, i motsats till det som var fallet i domen International Jet Management, i det aktuella fallet inte gynnar alla lufttrafikföretag som innehar en licens utfärdad i Sverige, utan enbart de som uppfyller ytterligare specifika kriterier – ”står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna”.

26. Mot bakgrund av det ovan anförda saknas det fog även för det första och det fjärde argument som Ryanair har framfört inom ramen för den första invändningen i sin första överklagandegrund. I och med att det tredje argumentet i huvudsak överlappar dem som har framförts inom ramen för den tredje överklagandegrunden, hänvisar jag till prövningen av den sistnämnda.

27. Mot bakgrund av samtliga ovannämnda överväganden ska den första invändningen i den första överklagandegrunden, så långt den hittills prövats, enligt min uppfattning underkännas eftersom den saknar fog.

22 Se domen International Jet Management (punkt 66).

23 Detta är i korthet det som framgår av bland annat dom av den 26 september 2002, Spanien/kommissionen (C-351/98, EU:C:2002:530, punkt 57).

24 I själva verket avviker tribunalens resonemang i punkt 31 i den överklagade domen delvis från det föreslagna. Tribunalen fann bland annat att, även om det antogs att den särbehandling som hade införts genom det aktuella stödprogrammet utgjorde diskriminering på grund av nationalitet, skulle det under alla omständigheter prövas huruvida denna särbehandling var tillåten enligt artikel 107.3 b FEUF.

25 Se domen International Jet Management (punkt 68).

26 Se domen International Jet Management (punkt 70).

2. Den andra invändningen

28. Genom den andra invändningen i sin första överklagandegrund har Ryanair gjort gällande att punkt 32 i den överklagade domen, där tribunalen slog fast att det aktuella stödprogrammet syftade att ”avhjälpa den allvarliga störning i den svenska ekonomin som orsakats av covid-19-pandemin … samt till att upprätthålla Sveriges konnektivitet”, är behäftad med felaktig rättstillämpning och missuppfattning av de faktiska omständigheterna. Enligt Ryanair framgår det klart av det omtvistade beslutet att det egentliga mål som eftersträvades genom detta program var att säkerställa tillräcklig likviditet för lufttrafikföretag med svenska licenser, som valdes ut på grundval av ett diskriminerande kriterium på grund av nationalitet.

29. Jag finner att denna invändning ska ogillas. Jag anser nämligen att tribunalen med rätta identifierade att det huvudmål som det aktuella stödprogrammet eftersträvade låg i nödvändigheten av att säkerställa konnektiviteten inom Sverige och med utlandet. Därför gjorde tribunalen sig inte skyldig till felaktig rättstillämpning på de sätt som Ryanair har åberopat när tribunalen i punkt 33 i den överklagade domen slog fast att ett sådant mål var förenligt med syftet med artikel 107.3 b FEUF att göra det möjligt för medlemsstaterna att avhjälpa en allvarlig störning i deras ekonomi. Målet att säkerställa Sveriges flyganslutningar är klart uttryckt i både skäl 8 i det omtvistade beslutet, där det aktuella stödprogrammet beskrivs, och i skäl 43 i beslutet, där kommissionen bedömer huruvida detta mål och reglerna för att uppnå det är relevanta i fråga om tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF. Det framgår klart av ovannämnda skäl, som tribunalen nämnde i punkt 32 i den överklagade domen, att valet av mottagare av stödprogrammet utifrån kriteriet att inneha en operativ licens utfärdad i Sverige bidrar till och utgör ett medel för att uppnå ovannämnda mål, på motsvarande sätt som kravet på flygförbindelser från, till och inom Sverige och uteslutningen av charterflygningar. I motsats till vad Ryanair har gjort gällande är det således inte något självändamål.

30. Denna slutsats påverkas inte av vare sig de svenska myndigheternas särbehandling av SAS AB (nedan kallat SAS),[27] som räknas bland de lufttrafikföretag som bidrar mest till Sveriges konnektivitet, eller den omständigheten att de lufttrafikföretag som kunde komma i fråga för det aktuella stödprogrammet skulle inneha en operativ licens som hade utfärdats i Sverige före den 1 januari 2020, eftersom detta datum visserligen låg före det datum då Världshälsoorganisationen (WHO) officiellt kvalificerade covid-19-utbrottet som en pandemi (den 11 mars 2020), men inföll något tidigare när det redan fanns tydliga tecken på folkhälsokrisen.[28] I motsats till vad Ryanair tycks ha gjort gällande kan nämnda datum därför inte anses vara helt frikopplat från den händelse vars konsekvenser det aktuella stödprogrammet syftade att råda bot på.

3. Den tredje invändningen

31. Ryanair har gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning på flera sätt och uppenbart missuppfattade de faktiska omständigheterna när den i punkterna 38–44 i den överklagade domen slog fast att kommissionen i det omtvistade beslutet hade styrkt nödvändigheten av att begränsa det aktuella stödprogrammet till lufttrafikföretag med en operativ licens utfärdad av de svenska myndigheterna.

[27] Som Ryanair har understrukit anges det i fotnot 10 i det omtvistade beslutet att ett högsta belopp på 1,5 miljarder SEK var förbehållet SAS.

[28] Den 30 januari 2020 deklarerade WHO ett ”internationellt hot mot människors hälsa” (P.H.E.I.C., *Public Health Emergency of International Concern*).

32. Först och främst gjorde tribunalen fel när den i punkt 40 och 41 i den överklagade domen beträffande ”frågan huruvida det aktuella stödprogrammet är lämpligt” ansåg att ”[k]ravet på innehav av en svensk licens … gör det möjligt att säkerställa att flygföretagens närvaro har en viss stabilitet, åtminstone i administrativt och finansiellt hänseende”, med hänsyn till att programmet tar formen av statliga garantier som kan möjliggöra beviljande av banklån för en tid av högst sex år. Vidare gjorde kravet det möjligt för de svenska myndigheterna att kunna kontrollera hur stödmottagarna använder stödet och att den statliga garantin därför kommer till användning i minsta möjliga utsträckning (punkt 40) och gav myndigheterna befogenhet att övervaka stödmottagarnas finansiella situation, i enlighet med de skyldigheter som följer av bland annat artiklarna 5 och 8.2 i förordning nr 1008/2008 (punkt 41). Tribunalen gjorde dessutom fel när den likaså i punkterna 40 och 41 i den överklagade domen slog fast att det inte skulle ha varit möjligt att genomföra samma kontroll av ”flygföretag som är verksamma i Sverige enbart som tjänsteleverantörer”, eftersom ”[t]illhandahållande av tjänster [per definition kan] upphöra med mycket kort varsel, eller till och med omedelbart” (punkt 40) och de svenska myndigheterna i kraft av förordning nr 1008/2008 inte har någon befogenhet att ”övervaka den finansiella situationen för flygföretag som inte innehar en svensk licens” (punkt 41). Slutligen drog tribunalen i punkt 42 i den överklagade domen den felaktiga slutsatsen att det genom bestämmelserna i förordning nr 1008/2008 ”införs ömsesidiga skyldigheter mellan flygbolag som innehar svensk licens och svenska myndigheter och det inrättas sålunda en specifik och stabil koppling mellan dem som på ett lämpligt sätt uppfyller rekvisiten i artikel 107.3 b FEUF, enligt vilka stödet ska avhjälpa en allvarlig störning i den berörda medlemsstatens ekonomi”.

33. Ryanair har framfört tre argument.

34. För det första har Ryanair gjort gällande att motiveringen av det omtvistade beslutet inte alls nämner de svenska myndigheternas befogenhet att kontrollera hur de stödmottagande lufttrafikföretagen använder stödet. Således kompletterade tribunalen motiveringen av detta beslut, vilken från början var otillräcklig.

35. I detta hänseende vill jag påpeka att kommissionen i skäl 43 i det omtvistade beslutet uttryckligen hänvisar till den omständigheten att lufttrafikföretag som innehar en operativ licens utfärdad i Sverige har sin huvudsakliga verksamhet i denna medlemsstat och där är föremål för regelbunden kontroll av sin finansiella situation. I motsats till vad Ryanair i huvudsak har gjort gällande ersatte tribunalen därför inte motiveringen av det omtvistade beslutet med sin egen, utan på sin höjd förtydligade den. Jag vill i detta sammanhang erinra om att tribunalen, inom ramen för den granskning av lagenligheten som avses i artikel 263 FEUF, inte i något fall kan ersätta den motivering som upphovsmannen till den överklagade rättsakten lämnat med en egen motivering.[29] Även om tribunalen kan ha anledning att tolka motiveringen till den omtvistade rättsakten på ett annorlunda sätt än upphovsmannen, eller i vissa fall till och med förkasta den motivering som denne formellt angett, kan den inte göra så när det inte finns någon faktisk omständighet som motiverar detta.[30] I punkt 40 i den överklagade domen begränsade tribunalen sig till att göra en tolkning av det omtvistade beslutet som var förenlig med uppgifterna däri, i syfte att bemöta Ryanairs invändning. Tribunalen ersatte således inte på något sätt motiveringen av detta beslut.

[29] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2021, World Duty Free Group och Spanien/kommissionen (C-51/19 P och C-64/19 P, EU:C:2021:793, punkt 70).

[30] Se dom av den 6 oktober 2021, World Duty Free Group och Spanien/kommissionen (C-51/19 P och C-64/19 P, EU:C:2021:793, punkt 71).

36. För det andra har Ryanair gjort gällande att det, i motsats till vad tribunalen låter förstå, inte finns någon koppling mellan den omständigheten att stödmottagande lufttrafikföretag innehar en operativ licens utfärdad i den beviljande medlemsstaten och denna medlemsstats möjlighet att kontrollera hur stödet används. Den kontroll som den behöriga tillståndsmyndigheten genomför enligt artikel 8 i förordning nr 1008/2008 syftar nämligen enbart till att säkra att lufttrafikföretag alltid har tillräckliga medel för att garantera sin verksamhets säkerhet. Nämnda myndighet saknar helt tvångsbefogenheter gentemot dessa lufttrafikföretag vad gäller hur de använder sina finansiella medel. Ryanair har även gjort gällande att Konungariket Sverige hade kunnat villkora beviljandet av stöd med att stödmottagarna gör objektiva åtaganden vad gäller kontrollen av hur de använder stödet, i stället för att införa ett diskriminerande krav på grund av nationalitet. Som exempel har Ryanair nämnt beslut 2010/13/EG [31], där kommissionen förklarade att en tysk åtgärd som begränsade det aktuella stödet till enbart företag som hade sin juridiska hemvist och företagsledning i den berörda medlemsstaten var oförenlig med den inre marknaden och påpekade att nödvändigheten av att övervaka stödmottagarnas finansiella situation hade kunnat nås med mindre diskriminerande metoder.

37. I detta sammanhang vill jag påpeka, liksom kommissionen har understrukit i sitt skriftliga yttrande, att varje medlemsstats behöriga tillståndsmyndighet med stöd av artiklarna 8 och 9 i förordning nr 1008/2008 när som helst får genomföra en utvärdering av de ekonomiska resultaten för ett EG-lufttrafikföretag som den har beviljat en operativ licens genom att begära att få tillgång till relevant information (artiklarna 8.4 andra stycket och 9.1 i förordning nr 1008/2008). För att bedöma den fortsatta ekonomiska ställningen hos lufttrafikföretag som innehar licens kan nämnda myndighet vidare, förutom reviderade räkenskaper för varje räkenskapsår, begära ut en budgeterad balansräkning, uppgifter om tidigare och budgeterade utgifter och inkomster, kassaflödesanalyser och likviditetsplaneringar (se punkt 3 i bilaga I i förordning nr 1008/2008) samt, under specifika omständigheter – i synnerhet vid aktivering av ny lufttrafik eller väsentliga ändringar av verksamhetens omfattning – en *verksamhetsplan* som inkluderar ”en detaljerad beskrivning av lufttrafikföretagets planerade affärsverksamhet under den aktuella perioden, särskilt med avseende på förväntad marknadsutveckling och planerade investeringar, samt de finansiella och ekonomiska följderna av denna verksamhet” (se artikel 8.5 och 8.6 samt definitionen av begreppet verksamhetsplan i artikel 2.12 i denna förordning).

38. Oberoende av det specifika syftet med den kontroll som genomförs av de behöriga tillståndsmyndigheterna eller avsaknaden av faktiska tvångsbefogenheter vad gäller hur lufttrafikföretag som innehar licens använder finansiella medel följer det av det ovan anförda att en kontinuerlig kontroll som rör ett brett spektrum är möjlig, och snarare obligatorisk, på så sätt att myndigheterna i den medlemsstat som beviljar ett stöd, såsom tribunalen med rätta betonade i punkt 40 i den överklagade domen, ska kunna kontrollera hur stödmottagarna använder det och, i synnerhet i fråga om ett stöd i form av en statlig garanti, konkret bedöma risken för att garantin kommer till användning. Jag ser för övrigt inte av vilken anledning det faktum att den behöriga tillståndsmyndigheten använder sina kontrollbefogenheter med stöd av förordning nr 1008/2008 även för att kontrollera hur lufttrafikföretag som innehar licens använder statliga medel som har tilldelats inom ramen för den transportverksamhet som omfattas av kontroll skulle kunna utgöra ett åsidosättande av denna förordning såsom Ryanair har gjort gällande. Detta gäller även om det antas att de befogenheter som tilldelas dessa myndigheter enbart syftar till att garantera flygsäkerheten.

[31] Kommissionens beslut 2010/13/EG av den 30 september 2009 om stödordning C-2/09 (ex N 221/08 och N 413/08) som Tyskland planerar att genomföra för modernisering av de allmänna villkoren för kapitalinvesteringar (EUT L 6, 2010, s. 32, särskilt skäl 108).

39. Såsom tribunalen underströk är lufttrafikföretag som innehar en licens utfärdad i en annan medlemsstat inte föremål för någon kontroll som den ovan beskrivna. Såsom både den svenska och den franska regeringen med rätta har påpekat kan en kontroll av liknande omfattning och intensitet – som avspeglar den starka koppling som varje lufttrafikföretag har till den medlemsstat som har utfärdat dess operativa licens – dessutom svårligen genom avtal åläggas dessa lufttrafikföretag som villkor för att beviljas stödet. Ryanairs exempel, som avser det estniska lufttrafikföretaget Nordica med vilket Sverige har tecknat ett avtal om allmän trafik, saknar relevans i förevarande fall, där den omtvistade åtgärden utgör ett stöd som beviljas i form av statlig garanti. Det rör sig med andra ord om att bedöma i vilken omfattning det berörda lufttrafikföretaget återbetalar sina lån, och inte i vilken omfattning det efterlever sin skyldighet att tillhandahålla en offentlig tjänst.[32] Även om det antas att Ryanairs hänvisning till beslut 2010/13 är befogad är den inte relevant,[33] eftersom stödet enligt detta beslut såsom anförts var begränsat till bolag som hade både sin juridiska hemvist och sin företagsledning i den berörda medlemsstaten. Kommissionen ansåg att detta dubbla krav, som uteslöt fasta driftsställen, filialer och dotterbolag till EU-företag, inte var motiverat av behovet, som hade gjorts gällande av den berörda medlemsstaten, av att genomföra nödvändiga kontroller av investerarnas finansiella situation. Som kommissionen med rätta har understrukit krävs en sådan kumulation inte enligt artikel 4 i förordning nr 1008/2008, som hänvisar till begreppet huvudsaklig verksamhet,[34] jämförd med artikel 2.26 i denna förordning. Slutligen innebär den omständigheten att det aktuella stödprogrammet beviljas och administreras av en annan förvaltningsmyndighet än den som genomför kontrollen inte ett ifrågasättande av vare sig effektiviteten av de kontroller som i Sverige omfattar de lufttrafikföretag som kan komma i fråga för stödet eller stabiliteten i deras närvaro i denna medlemsstat, två faktorer vilka enligt tribunalens överväganden gör det lättare att kontrollera hur stödet används.

40. För det tredje har Ryanair gjort gällande att det i förordning nr 1008/2008 inte fastställs någon skyldighet för lufttrafikföretag att tillhandahålla flygförbindelser från, till och inom den medlemsstat som har utfärdat deras operativa licens och att nämnda förordning inte gör det svårare för dessa lufttrafikföretag att upphöra med att tillhandahålla sådana tjänster jämfört med lufttrafikföretag som är verksamma med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster.

41. I detta sammanhang ska det konstateras att tribunalen i punkterna 40–42 i den överklagade domen, i motsats till vad Ryanair tycks ha härlett, inte på något sätt slog fast eller lät förstå att lufttrafikföretag som innehar en operativ licens utfärdad i en viss medlemsstat måste vara verksamma på den medlemsstatens territorium. Tribunalen påpekade enbart att innehav av en sådan licens säkerställer att dessa lufttrafikföretags ”närvaro har en viss stabilitet, åtminstone i administrativt och finansiellt hänseende”. Ett sådant påpekande kan knappast ifrågasättas.

42. Vad gäller tribunalens konstaterande i punkt 40 i den överklagade domen, som Ryanair har bestritt, att tillhandahållande av tjänster per definition kan upphöra med mycket kort varsel, eller till och med omedelbart, vill jag påpeka att Ryanair enbart har gjort gällande att ingen uttrycklig bestämmelse i förordning nr 1008/2008 eller unionsrätten ”gör det mindre svårt” för ett

[32] Ryanair har hänvisat till kommissionens beslut av den 11 augusti 2020 om statligt stöd SA.57586 (2020/N) – Estland – COVID-19: Rekapitalisering och lån med subventionerad räntesats som har beviljats Nordica (EUT C 346, 2020, s. 3), där det i skäl 18 och fotnot 10 nämns ett avtal om allmän trafik som Sverige och Nordica har ingått för perioden från den 27 oktober 2019 till den 27 oktober 2023.

[33] Enligt fast rättspraxis är lagenligheten av en tidigare beslutspraxis (och *a fortiori* av ett enskilt beslut), även om den styrks, inte tillräcklig för att ifrågasätta lagenligheten av ett beslut som kommissionen antar på området för statligt stöd, se beslut av den 10 oktober 2017, Greenpeace Energy/kommissionen (C-640/16 P, ej publicerat, EU:C:2017:752, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

[34] Jag vill erinra om att det med *huvudsaklig verksamhet* enligt artikel 2.26 i förordning nr 1008/2008 avses ”ett EG-lufttrafiksföretags huvudkontor eller säte i den medlemsstat i vilken EG-lufttrafiksföretagets huvudsakliga finansiella funktioner och operativa ledning utövas, inbegripet styrning av fortsatt luftvärdighet”.

lufttrafikföretag som inte innehar någon licens utfärdad i en medlemsstat att upphöra med sin verksamhet i denna medlemsstat jämfört med ett lufttrafikföretag som innehar en sådan licens. Förutom att inte kunna omkullkasta tribunalens ovannämnda konstaterande beaktar detta argument inte heller, såsom kommissionen med rätta har anfört, att den stabila och ömsesidiga koppling som ett lufttrafikföretag har till den medlemsstat som har utfärdat dess licens är av en sådan karaktär att det är osannolikt att lufttrafikföretaget beslutar att upphöra med all sin verksamhet på den medlemsstatens territorium, på samma sätt som det är osannolikt att ett lufttrafikföretag har sin huvudsakliga verksamhet i den mening som avses i artikel 4 i förordning nr 1008/2008, vilket bland annat inbegriper operativ ledning och styrning av fortsatt luftvärdighet, i en medlemsstat där det inte har för avsikt att bedriva någon verksamhet. Trots Ryanairs status som alleuropeiskt lufttrafikföretag, och trots att bolaget enligt egen uppgift transporterar fler passagerare från och till Tyskland, Spanien eller Italien än från och till Irland, som har utfärdat dess operativa licens, förblir Ryanair under alla omständigheter det viktigaste irländska lufttrafikföretaget, som i över 35 år har gett ett ”bidrag utan motsvarighet” till denna medlemsstats konnektivitet och ekonomi.[35] Den svenska regeringen har under alla omständigheter i sina inlagor, utan att Ryanair har bestritt det, anfört att det inte finns lufttrafikföretag med svenska operativa licenser som inte tillhandahåller lufttrafik till, från eller inom Sverige.

43. Enligt min uppfattning gjorde tribunalen sig därför inte skyldig till felaktig rättstillämpning på de sätt som Ryanair har klandrat den för, när tribunalen i punkterna 43 och 44 i den överklagade domen slog fast att Konungariket Sverige, genom att endast ge lufttrafikföretag som innehar en svensk licens rätt till stöd, legitimt hade försökt försäkra sig om att de lufttrafikföretag som omfattas av den svenska garantin har en varaktig koppling till Sverige – även om lufttrafikföretag med licenser utfärdade i andra medlemsstater också i viss mån kunde bidra till Sveriges konnektivitet och ekonomi – och att denna begränsning var ägnad att uppnå målet att avhjälpa en allvarlig störning i denna medlemsstats ekonomi. Jag vill tillägga att en sådan varaktig koppling hade en särskild betydelse i en krissituation präglad av ovisshet som den som följde av covid-19-pandemin, vilken kraftigt kunde påverka affärsmässiga beslut av lufttrafikföretag verksamma i Sverige.

44. Den tredje invändningen i den första överklagandegrunden ska därför enligt min uppfattning underkännas.

4. Den fjärde invändningen

45. Genom den fjärde invändningen i sin första överklagandegrund har Ryanair har gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning på flera sätt och uppenbart missuppfattade de faktiska omständigheterna när den i punkterna 45–54 i den överklagade domen underkände dess argument till stöd för att det aktuella stödprogrammet är oproportionerligt.

46. Ryanair har framfört fem argument i detta avseende.

47. För det första har Ryanair bestritt tribunalens konstaterande i punkt 45 i den överklagade domen att ”kravet på både en svensk licens och svensk reguljär trafik i syfte att säkerställa Sveriges konnektivitet är bäst lämpat att garantera att ett flygföretags närvaro i Sverige är varaktig”. Enligt Ryanair bygger tribunalens motivering, som även denna är uttryckt i punkt 45 i

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

den överklagade domen, det vill säga att ”det faktum att ett flygföretag har sin huvudsakliga verksamhet i en medlemsstat”, vilken plats ”sammanfaller … med den ort där administrativa och finansiella beslut fattas”, ”är särskilt viktigt i det föreliggande fallet för att säkerställa att Sveriges konnektivitet inte avbryts från den ena dagen till den andra”, på hypotetiska och felaktiga överväganden, eftersom det grundläggande kriterium på grundval av vilket ett lufttrafikföretag beslutar att upphöra med eller fortsätta att tillhandahålla sina tjänster utgörs av dess affärsstrategi, som inte är beroende av den plats där företaget har sin huvudsakliga verksamhet.

48. I och med att detta argument i huvudsak överlappar dem som har framförts inom ramen för den andra invändningen, begränsar jag mig till att hänvisa till punkt 42 i detta förslag till avgörande. Enbart det faktum att ett lufttrafikföretag på det rättsliga planet och på ett abstrakt plan kan upphöra med all sin verksamhet på territoriet i den medlemsstat som har utfärdat dess operativa licens lika lätt som ett lufttrafikföretag som är verksamt i denna medlemsstat med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster innebär inte ett ifrågasättande av den omständigheten, som tribunalen grundade sig på, att ett sådant upphörande i verkligheten är högst osannolikt med tanke på den ömsesidiga kopplingen mellan lufttrafikföretaget och den medlemsstat som har utfärdat dess licens. Vad gäller argumentet att lufttrafikföretag som inte innehar licens utfärdad i den medlemsstat där de är verksamma ”tenderar att erbjuda en snabbare konnektivitet” har Ryanair inte klargjort på vilket sätt detta är relevant i förhållande till tribunalens konstateranden som Ryanair har bestritt. För övrigt grundar sig detta argument på uppgifter som var föremål för kommissionens invändning om rättegångshinder, som tribunalen valde att inte pröva såsom framgår av punkt 55 i den överklagade domen, som Ryanair inte har bestritt inom ramen för detta överklagande.

49. För det andra har Ryanair bestritt tribunalens konstaterande i punkt 45 i den överklagade domen att ”de stödberättigade flygföretagen sammantagna [bidrar] till en betydande del av Sveriges reguljära trafik, både vad gäller frakt och passagerare”. Enligt Ryanair bygger detta konstaterande först och främst på en uppenbar missuppfattning av de faktiska omständigheterna, eftersom de uppgifter som tribunalen redovisade i punkt 46 i den överklagade domen styrker att lufttrafikföretag med svenska licenser utgör en minoritet i två av de tre segment som den lufttrafik som är föremål för det omtvistade beslutet är indelad i, det vill säga flyg inom unionen (49 procent) och flyg utanför unionen (35 procent). Vidare är detta konstaterande i strid med proportionalitetsprincipen, eftersom det innebär att ett företag eller en kategori av företag som ”i högre grad” uppfyller åtgärdens mål har rätt till hela det stödbelopp som tilldelas genom åtgärden. Ryanair har även gjort gällande att tribunalen i punkt 46 i den överklagade domen gjorde fel i att kvalificera den omständigheten att lufttrafikföretag med svenska licenser år 2019 ombesörjde 98 procent av inrikes passagerartrafik och 84 procent av inrikes frakt som en ”uppgift av grundläggande betydelse”. Om tribunalen hade gjort en korrekt bedömning av denna uppgift på grundval av proportionalitetsprincipen skulle den ha konstaterat att inrikes trafik inte i sig kunde motivera kriteriet att inneha en nationell licens eftersom den utgjorde en minimal andel av Sveriges sammanlagda trafik. Ryanair har även anfört att, för det fall det mål som de svenska myndigheterna faktiskt eftersträvade hade varit att säkerställa konnektiviteten inom Sverige, skulle en åtgärd som även beviljade stöd till de verksamheter som lufttrafikföretag med en licens utfärdad i denna medlemsstat bedriver utanför medlemsstaten i sig betraktas som oproportionerlig.

50. Ryanairs argument övertygar mig inte.

51. Vid läsning av punkterna 45 och 46 i den överklagade domen jämförda med varandra framgår det i själva verket att tribunalen, där den slog fast att lufttrafikföretag med svensk licens sammantagna bidrar till en betydande del av Sveriges reguljära trafik, i själva verket hade för avsikt att betona dessa lufttrafikföretags totalt sett större bidrag till att uppnå det övergripande målet att säkerställa denna medlemsstats konnektivitet i dess olika beståndsdelar, närmare bestämt inrikes och utrikes passagerartrafik och frakt. En sådan tolkning bekräftas även av punkt 49 *in fine* i den överklagade domen, där tribunalen betonade att Ryanair, som fokuserade på sin andel av den svenska marknaden för flygpassagerartrafik från och till Sverige, ”[inte nämner] att Sveriges konnektivitet inte enbart säkerställs genom flygpassagerartrafik och utrikes trafik, utan även genom flygfrakt av varor och av inrikes flygpassagerartrafik”. Det faktum, som Ryanair har understrukit, att lufttrafikföretag med svenska licenser inte innehar någon majoritetsandel av flygpassagerartrafiken inom och utanför unionen saknar utifrån detta perspektiv den avgörande betydelse som Ryanair har tillmätt det.

52. I övrigt anser jag att tribunalen varken gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning på de sätt som Ryanair har klandrat den för eller missuppfattade de faktiska omständigheterna – vilket Ryanair för övrigt inte specifikt har åberopat – när den betonade den särskilda betydelsen för Konungariket Sverige att säkerställa flygkonnektiviteten inom landet, i beaktande av denna medlemsstats geografiska kännetecken.

53. I sina inlagor har den svenska regeringen i synnerhet påpekat den betydelse som lufttrafik har för att säkerställa rörligheten i Sverige, däribland i de regioner som saknar fasta vägförbindelser, och mer specifikt hur viktig inrikes frakt är för landets ekonomi. Mot denna bakgrund är det förståeligt att de svenska myndigheterna i sin strävan att avhjälpa störningar i ekonomin till följd av pandemin genom att säkerställa Sveriges konnektivitet tillmätte konnektiviteten inom landet en särskild betydelse. Tribunalen gjorde därför inte fel när den ansåg att uppgiften om den andel av inrikes frakt och inrikes passagerartrafik som täcks av lufttrafikföretag med svenska licenser var av grundläggande betydelse. Som jag redan har påpekat ovan har den svenska regeringen anfört att alla företag som innehar en svensk licens och kan komma i fråga för det aktuella stödprogrammet i större eller mindre utsträckning bidrar till konnektiviteten inom Sverige, vilket Ryanair inte har bestritt. Kriteriet att inneha denna licens avspeglar därför verkligheten på den svenska lufttrafikmarknaden.

54. Enbart det faktum att det inom ramen för den strategi som en medlemsstats myndigheter har genomfört i samband med införandet av ett stödprogram för att uppnå ett visst överordnat mål finns vissa bestämda ändamål som är av större betydelse för dessa myndigheter innebär inte automatiskt, i motsats till vad Ryanair har gjort gällande, att stödprogrammet är oproportionerligt enbart av det skälet att den definierade kretsen av stödmottagare som kan komma i fråga inte enbart omfattar företag eller verksamheter som bidrar till att uppnå dessa bestämda ändamål.

55. För det tredje har Ryanair klandrat tribunalen för att den vid bedömningen av det aktuella stödprogrammets proportionalitet inte tog hänsyn till detta programs inverkan på konkurrensen. Denna bedömning är grundläggande för att avgöra om villkoren för beviljande av stödet går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet. I och med att Ryanairs argument om detta ämne överlappar dem som har framförts inom ramen för den tredje överklagandegrunden, hänvisar jag till prövningen av den sistnämnda.

56. För det fjärde har Ryanair bestritt det resonemang som tribunalen förde i punkterna 50 och 51 i den överklagade domen för att motivera att lufttrafikföretag som bidrog mindre till Sveriges konnektivitet än Ryanair kunde komma i fråga för stödprogrammet och därvidlag inte beaktade den viktiga omständigheten att Ryanair hade en marknadsandel på 5 procent.

57. I detta hänseende ska det konstateras att tribunalen i punkt 50 i den överklagade domen, efter att ha påpekat att beviljandet av statliga medel enligt artikel 107.3 b FEUF förutsätter att ”det stöd som den berörda medlemsstaten ger, trots att den befinner sig i allvarliga svårigheter, kan avhjälpa störningar i landets ekonomi, vilket i sin tur förutsätter en helhetsbedömning av situationen för de flygföretag som kan möjliggöra en återhämtning av ekonomin”, preciserade att ”[d]et [också måste] hållas i åtanke att de resurser som den berörda medlemsstaten kan anslå inte är obegränsade och måste bli föremål för prioriteringar. Det kan därför inte bortses från att denna medlemsstat måste ta i beaktande flygföretag som ombesörjer inrikes trafik i Sverige, vilken är av än mer avgörande betydelse med hänsyn till Sveriges geografiska kännetecken och den exceptionella period som pandemin innebär, trots att dessa företag är mindre än sökanden och till följd härav transporterar färre passagerare och har lägre omsättning”. I punkt 51 i den överklagade domen påpekade tribunalen vidare att ”Konungariket Sverige [inte hade några] garantier för att det bidrag till landets konnektivitet som lämnas av ett flygföretag inriktat på utrikes flygpassagerartrafik, vars huvudsakliga verksamhet befinner sig utomlands, skulle kvarstå efter krisen om nämnda företag hade omfattats av den statliga kreditgarantin”. Tribunalen hänvisade därefter till Ryanairs situation vid tidpunkten för det omtvistade beslutet och noterade att Ryanairs marknadsandel stadigt sjunkit (från 11,8 procent till 5 procent) och att Ryanair avsåg att minska sin fysiska närvaro i Sverige till en enda bas i Göteborg, till vilken endast ett flygplan var knutet. Enligt Ryanair ska tribunalens resonemang kritiseras i två hänseenden. Om det stämmer att medlemsstaterna råder över begränsade medel, kan de först och främst ändå mycket väl införa ett program där stödet trots att det är begränsat till ett högsta belopp fördelas på grundval av principerna om icke-diskriminering och proportionalitet såväl som i enlighet med det eftersträvade målet. Vidare nämns varken en eventuell minskning av marknadsandelen eller antalet baser eller flygplan som krav för stödberättigande i det omtvistade beslutet.

58. Ryanairs argument ska enligt min uppfattning underkännas. Först och främst vill jag påpeka att tribunalen i punkt 50 i den överklagade domen besvarade Ryanairs argument att den omständigheten att lufttrafikföretag med en mindre marknadsandel än Ryanair var stödberättigade utgjorde en inkonsekvent aspekt i stödprogrammet. Tribunalen påpekade att det var nödvändigt att beakta de stödmottagande lufttrafikföretagens bidrag till Sveriges konnektivitet inte bara från en ”kvantitativ”, utan även ”kvalitativ” synpunkt. Ett sådant synsätt, som innebär att medlemsstaterna får fastställa prioriteringar i samband med eftersträvande av målet med ett stöd som tilldelas i enlighet med artikel 107.3 b FEUF, är i sig, som jag redan har påpekat i punkt 55 i detta förslag till avgörande, inte i strid med proportionalitetsprincipen, inte minst när det beaktas att medlen för att uppnå detta mål var begränsade, i synnerhet i en allmän krissituation som den som följde av covid-19-pandemin.

59. Från denna utgångspunkt hänvisade tribunalen med fog till hur viktiga mindre lufttrafikföretag eller lufttrafikföretag som bedriver verksamhet i specifika branscher är vad gäller det aktuella stödprogrammets syfte. Däribland ingick inte bara ambulans- eller räddningsflyg som tribunalen specifikt nämnde, utan även, som den svenska regeringen har anfört, förbindelserna med Sveriges ytterområden eller inrikes frakt, i synnerhet med beaktande av särdragen hos den exceptionella händelse i form av covid-19-pandemin vars konsekvenser för den svenska ekonomin det aktuella stödprogrammet syftade att råda bot på. När Ryanair har gjort gällande att tribunalen mot bakgrund av detta resonemang hade skyldighet att bedöma huruvida alla

lufttrafikföretag med svensk licens eftersträvade ett ”bestämt ändamål”, har Ryanair låtit bli att beakta att tribunalen i punkt 50 i den överklagade domen inte enbart avsåg lufttrafikföretag som eftersträvar ”bestämda ändamål”, utan mer allmänt situationen för lufttrafikföretag som oberoende av sin storlek och marknadsandel ”ombesörjer inrikes trafik i Sverige”. I och med att det, som jag har anfört ovan, framgår att alla lufttrafikföretag som omfattas av det aktuella stödprogrammet vid tidpunkten för det omtvistade beslutet bidrog i större eller mindre utsträckning till den aktuella konnektiviteten, är Ryanairs argument verkningslöst.

60. Avslutningsvis kan Ryanair inte vinna framgång med argumentet att tribunalen i punkt 51 i den överklagade domen införde ytterligare krav för stödberättigande jämfört med dem som nämns i det omtvistade beslutet. När tribunalen i denna punkt nämnde Ryanairs situation vid tidpunkten för det omtvistade beslutet hade den enbart för avsikt att redogöra för den mindre garanti som ett lufttrafikföretag som inte hade sin huvudsakliga verksamhet i Sverige och vars verksamhet var inriktad på utrikes flygpassagerartrafik kunde ge de svenska myndigheterna om att dess verksamhet i landet skulle kvarstå efter krisen.

61. För det femte har Ryanair gjort gällande att tribunalen gjorde fel när den i punkt 53 i den överklagade domen slog fast att kommissionen inte behöver ”göra abstrakta prövningar av samtliga alternativa åtgärder som är tänkbara”. Hänvisningen till domen av den 6 maj 2019, Scor/kommissionen,[36] är baserad på en felaktig tolkning av denna dom, som enbart avser kommissionens skyldighet att i motiveringen av ett beslut göra en bedömning av tänkbara alternativa åtgärder. Om kommissionen undantas från skyldigheten att bedöma huruvida det finns mindre restriktiva åtgärder, förnekas själva kärnan i proportionalitetsprincipen. I det aktuella fallet ska tribunalens resonemang kritiseras i ännu högre grad eftersom fördelningen av stödet utifrån marknadsandelarna utgjorde ett perfekt gångbart alternativ.

62. Jag vill först och främst påpeka att konstaterandet i punkt 53 i den överklagade domen, som Ryanair har bestritt, enligt min uppfattning inte kan godtas och ska omformuleras av domstolen.

63. Det stämmer, som den franska regeringen har erinrat, att domstolen i domen Denkavit italiana[37] slog fast att begreppet stöd i artikel 107.1 FEUF syftar på medlemsstaternas beslut varigenom medlemsstaterna för att genomföra sina egna ekonomiska och sociala mål genom ensidiga och självständiga beslut ger företag eller andra rättssubjekt tillgång till medel eller fördelar som skall främja förverkligandet av de eftersträvade ekonomiska eller sociala målen. Med andra ord ”utgör beslutet att bevilja ett stöd och de närmare bestämmelserna om en sådan åtgärd ett politiskt val som ankommer på de nationella lagstiftande och administrativa organen att göra, under kommissionens och domstolens överinseende”.[38]

64. Detta innebär emellertid inte att medlemsstaterna i samband med fastställande av villkoren för beviljande av ett stöd, och i synnerhet av kretsen av stödmottagare, inte behöver iaktta proportionalitetsprincipen i alla sina beståndsdelar. Enligt denna princip ska det styrkas att den

[36] T-135/17 (ej publicerad, EU:T:2019:287, nedan kallad domen Scor, punkt 94).

[37] Dom av den 27 mars 1980 (61/79, EU:C:1980:100, punkt 31).

[38] Se förslag till avgörande av generaladvokaten Saugmandsgaard Øe i målet A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, punkt 98).

aktuella åtgärden inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet och att det inte kan uppnås genom mindre ingripande åtgärder.[39] Ryanair har därför rätt i att bestrida riktigheten i tribunalens konstaterande i punkt 53 i den överklagade domen.[40]

65. För att inom ramen för bedömningen av huruvida ett stöd är förenligt med den inre marknaden undersöka huruvida dess villkor är proportionerliga – särskilt vad gäller fastställandet av kretsen av stödmottagare – ska de eventuella ”mindre restriktiva åtgärder” som det ankommer på kommissionen att beakta bidra minst lika effektivt till att uppnå det mål som eftersträvas genom införandet av stödet, i det aktuella fallet målet att avhjälpa störningar i ekonomin till följd av covid-19-pandemin. Detta innebär att det inte är tillräckligt att på ett abstrakt plan tänka sig att sådana alternativa åtgärder förekommer, utan att det även är nödvändigt att dessa alternativa åtgärder är lika effektiva som dem som den aktuella medlemsstaten har planerat för att uppnå det nämnda målet.

66. Bortsett från det konstaterande som Ryanair har bestritt, följde tribunalen ovannämnda synsätt när den i punkt 54 i den överklagade domen, med hänvisning till bedömningen i punkterna 40–44 och 49 i domen, drog slutsatsen att ”det [inte skulle] ha varit möjligt att uppnå det mål som eftersträvas med det aktuella stödprogrammet om det hade utvidgats till att omfatta företag som inte har hemvist i Sverige. … [K]ravet på ett beaktande av svensk luftfart i sin helhet, i sin bredd och över tid [skulle] inte lika väl ha kunnat tillgodoses med de kriterier som föreslagits av sökanden och kommissionen gjorde därför en riktig bedömning när den inte godkände dem”. Det framgår i övrigt sammantaget av de domskäl i den överklagade domen som innehåller bedömningen av åtgärdens proportionalitet att tribunalen bland annat fann att kommissionen inte hade gjort fel när den hade låtit bli att beakta ett kriterium för strikt proportionell fördelning av stödet i förhållande till marknadsandelarna, eftersom ett sådant kriterium inte skulle ha gjort det möjligt att ta hänsyn till de prioriteringar som den svenska regeringen legitimt eftersträvade, och eftersom lufttrafikföretag som inte innehade svenska licenser inte hade kunnat uppfylla dessa prioriteringar lika effektivt och med tillräckliga garantier vad gäller varaktigheten.

67. Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden menar jag att Ryanairs argument inom ramen för den tredje invändningen i sin första överklagandegrund inte gör det möjligt att dra slutsatsen – med hänsyn tagen till dels situationen vid tidpunkten för det omtvistade beslutet och särdragen hos den händelse i form av covid-19-pandemin som gav upphov till de störningar i ekonomin vars konsekvenser det aktuella stödprogrammet syftade att råda bot på, dels behovet av att beakta de prioriteringar som Konungariket Sverige eftersträvade i samband med införandet av det aktuella programmet – att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning eller uppenbart missuppfattade de faktiska omständigheterna när den slog fast att det dubbla kravet för fastställande av de stödmottagande lufttrafikföretagen – närmare bestämt innehavet av en svensk licens och tillhandahållande av reguljär trafik från, till eller inom Sverige – inte gick utöver vad som var nödvändigt för att uppnå detta programs mål.

68. Mot denna bakgrund ska även den fjärde invändningen i den första överklagandegrunden enligt min uppfattning underkännas.

[39] Se, vad gäller testet för att bedöma huruvida ett stöd är selektivt, dom av den 6 oktober 2021, World Duty Free Group och Spanien/kommissionen (C-51/19 P och C-64/19 P, EU:C:2021:793, punkt 140 och där angiven rättspraxis).

[40] Det ska i övrigt påpekas att punkt 94 i domen Scor, som tribunalen hänvisade till – och som tribunalen i övrigt tolkade korrekt, i motsats till vad Ryanair har gjort gällande – nämner punkt 170 i dom av den 3 december 2014, Castelnou Energía/kommissionen (T-57/11, EU:T:2014:1021), som i sin tur hänvisar till punkt 101 i dom av den 23 oktober 1997, kommissionen/Frankrike (C-159/94, EU:C:1997:501). Båda dessa domar rör i själva verket tolkningen av artikel 106.2 FEUF, och inte av artikel 107.2 FEUF.

5. Slutsats om den första överklagandegrunden

69. Mot bakgrund av samtliga ovannämnda överväganden föreslår jag att domstolen ska underkänna den första överklagandegrunden.

B. Den andra överklagandegrunden

70. Den andra överklagandegrunden avser punkterna 61–64 i den överklagade domen, där tribunalen ogillade Ryanairs talan på den tredje delen av den första grunden.

71. I punkt 61 i domen hänvisade tribunalen, beträffande Ryanairs argumentation avseende att det aktuella stödprogrammet är diskriminerande och oproportionerligt, först och främst till prövningen av den första grundens första och andra del. Vidare konstaterade tribunalen i punkt 62 i den överklagade domen att artikel 56 FEUF inte är tillämplig som sådan på luftfartsområdet eftersom ”friheten att tillhandahålla tjänster på transportområdet enligt artikel 58.1 FEUF regleras av bestämmelserna i avdelningen om transporter, det vill säga avdelning VI i EUF-fördraget”, med den följden att ”[f]riheten att tillhandahålla tjänster på transportområdet [således är] föremål för särskild reglering i primärrätten”. Efter att ha påpekat att det var med stöd av artikel 100.2 FEUF som unionslagstiftaren antog förordning nr 1008/2008, vilken har till syfte att fastställa villkoren för tillämpningen av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på luftfartsområdet, konstaterade tribunalen att Ryanair inte hade gjort gällande att denna förordning hade åsidosatts. Avslutningsvis drog tribunalen i punkt 64 i den överklagade domen slutsatsen att Ryanair inte hade visat på vilket sätt det faktum att bolaget var uteslutet från det aktuella stödet var ägnat att avhålla bolaget från att tillhandahålla tjänster från Sverige eller till Sverige.

72. Ryanair har i korthet framställt två invändningar inom ramen för denna grund.

73. Genom sin första invändning har Ryanair gjort gällande att tribunalens konstaterande i punkt 63 i den överklagade domen att Ryanair i första instans inte hade åberopat något åsidosättande av förordning nr 1008/2008 inte är motiverat och bygger på en uppenbar missuppfattning av de faktiska omständigheterna. Ryanair har anfört att det i sin talan vid tribunalen hänvisade till denna förordning[41] flera gånger och att det även bifogade en rapport utarbetad av en expert i flygtrafikslagstiftning som redogjorde för de aspekter mot bakgrund av vilka det omtvistade beslutet var oförenligt med regelverket i denna förordning. Vad gäller domen av den 6 februari 2003, Stylianakis,[42] har Ryanair under alla omständigheter gjort gällande att när det hävdas att det har förekommit en inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster inom luftfartssektorn är det som att hävda att förordning nr 1008/2008 har åsidosatts. Enligt artikel 15 i denna förordning är det dessutom nödvändigt att utgå från primärrätten när frågan gäller åsidosättande av dess bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster.

74. Det är i detta sammanhang, utan att det är nödvändigt att pröva den aktuella invändningen i sak, tillräckligt att göra samma konstaterande som kommissionen, nämligen att tribunalen i punkt 64 i den överklagade domen under alla omständigheter besvarade Ryanairs argument om ett påstått åsidosättande av artikel 56 FEUF. Även om det fanns fog för denna invändning, skulle den ändå vara verkningslös, eftersom tribunalens underkännande av den tredje delen av den första grunden ändå skulle vila på de skäl som uttrycktes i ovannämnda punkt 64.

41 Ryanair har hänvisat till bland annat punkterna 82, 92 och 93 i detta dokument.

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

75. Genom sin andra invändning, som har utvecklats med hjälp av två argument vilka ska prövas gemensamt, har Ryanair angripit konstaterandena i punkt 64 i den överklagade domen.

76. Ryanair har för det första bestritt konstaterandet i nämnda punkt 64 att Ryanair inte hade visat på vilket sätt det faktum att Ryanair till följd av hur det aktuella stödprogrammets omfattning har avgränsats inte har tillgång till lån förenade med den av Konungariket Sverige beviljade statliga garantin ”är ägnat att avhålla bolaget från att tillhandahålla tjänster från Sverige eller till Sverige, särskilt som det framgår av handlingarna i målet att sökanden – av affärsmässiga skäl som är oberoende av det aktuella stödprogrammet – gradvist har minskat sin verksamhet på den svenska marknaden både i fråga om antalet destinationer och i fråga om antalet stationerade flygplan”. Detta konstaterande är felaktigt, eftersom redan det faktum att en fördel förbehålls ”svenska lufttrafikföretag” avhåller övriga lufttrafikföretag från att utöva friheten att tillhandahålla tjänster, såsom det i övrigt framgår av domen International Jet Management.[43] Detta konstaterande bygger dessutom på en uppenbar missuppfattning av de faktiska omständigheterna. För det andra har Ryanair bestritt konstaterandet i punkt 64 i den överklagade domen att Ryanair ”[inte har] förmått ange de faktiska och rättsliga omständigheter som skulle innebära att det aktuella stödprogrammet fick följder som gick utöver dem som medför tillämpning av förbudet i artikel 107.1 FEUF, men vilka i enlighet med vad tribunalen har funnit i samband med prövningen av den första grundens första och andra del, trots allt är nödvändiga och proportionerliga i enlighet med kraven i artikel 107.3 b FEUF för att avhjälpa den allvarliga störningen i svensk ekonomi som orsakats av covid-19-pandemin”. Ryanair har först och främst gjort gällande att tribunalen gjorde fel när den, i samband med prövningen av en inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster, enbart utgick från artikel 107 FEUF. Ryanair har hänvisat till de argument som har framförts inom ramen för den första invändningen i den första överklagandegrunden (se punkt 12 i detta förslag till avgörande) och gjort gällande att en direkt diskriminering på grund av nationalitet såsom den som har införts genom den omtvistade åtgärden, i och med att det rör sig om en åtgärd som påverkar friheten att tillhandahålla tjänster, enbart kan motiveras om den omfattas av något av de undantag som uttryckligen stadgas i artikel 52 FEUF, till vilken artikel 62 FEUF hänvisar. Med argument som liknar dem som jag har prövat i samband med bedömningen av den fjärde invändningen i den första överklagandegrunden har Ryanair slutligen i allt väsentligt gjort gällande att den har styrkt att den inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster som följer av det aktuella stödprogrammet inte är motiverad.

77. För att bemöta dessa argument har kommissionen, med hänvisning till domen Iannelli & Volpi, i korthet gjort gällande att frågan huruvida ett stöds effekter på friheten att tillhandahålla tjänster är förbjudna enligt unionsrätten ska lösas genom tillämpning av enbart EUF-fördragets bestämmelser om statligt stöd, åtminstone när det rör sig om stödets väsentliga delar såsom fastställandet av kretsen av stödmottagare.

78. Denna synpunkt övertygar mig inte. Visserligen preciserade domstolen i punkt 10 i domen Iannelli & Volpi, i ett sammanhang som rörde sambandet mellan bestämmelserna om statligt stöd och bestämmelserna om fri rörlighet för varor, att ”den omständigheten att ett system med stöd som ges av en stat eller med hjälp av statliga medel, bara för att det gynnar vissa inhemska företag eller viss inhemsk produktion, åtminstone indirekt hindrar importen av liknande eller konkurrerande varor från andra medlemsstater, inte i sig [är] tillräcklig för att likställa ett stöd som sådant med en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion enligt artikel [34 FEUF]” och att en tolkning av denna bestämmelse som är ”så extensiv att den likställer

[43] Ryanair har hänvisat till punkterna 65 och 66 i denna dom.

ett stöd som sådant enligt artikel [107 FEUF] med en sådan kvantitativ restriktion som avses i artikel [34 FEUF] skulle medföra en ändring av räckvidden hos artiklarna [107 och 108 FEUF]". Enligt min uppfattning framgår det emellertid vid läsning av denna dom att den skiljelinje som domstolen drog mellan fördragets bestämmelser om de fria rörligheterna och fördragets bestämmelser om statligt stöd i allt väsentligt bygger på den kompetensfördelning som eftersträvas i fördraget, snarare än en ömsesidigt uteslutande tillämpning av dessa bestämmelser.[44] I själva verket har domstolen vid flera tillfällen slagit fast dels att en och samma situation kan omfattas av tillämpningsområdet för både bestämmelserna om de fria rörligheterna och bestämmelserna om statligt stöd, dels att det förhållandet att en nationell åtgärd eventuellt kan anses utgöra stöd enligt artikel 107 FEUF inte är ett tillräckligt skäl för att den ska undgå fördragets bestämmelser om de fria rörligheterna[45] och omvänt.[46] Som jag redan har påpekat i punkt 19 i detta förslag till avgörande, kan kommissionen enligt fast rättspraxis inte förklara ett statligt stöd som på grund av vissa aspekter av sin utformning åsidosätter andra bestämmelser i fördraget förenligt med den inre marknaden. Domstolen bekräftade denna praxis senast i domen av den 31 januari 2023, kommissionen/Braesch m.fl., där det med hänvisning till domen Iannelli & Volpi, domen av den 15 april 2008, Nuova Agricast,[47] och domen av den 22 september 2020, Österrike/kommissionen,[48] preciserades att sådana villkor, som fastställer villkoren för stödberättigande enligt en stödordning, nämligen inte kan skiljas från stödet som sådant och således hör till de omständigheter som kommissionen ska pröva inom ramen för förfarandet enligt artikel 108 FEUF och, i förekommande fall, godkänna. Om sådana villkor leder till ett åsidosättande av specifika unionsbestämmelser eller allmänna unionsrättsliga principer, är således ett beslut som antagits av kommissionen som godkänner en sådan ordning med nödvändighet rättsstridigt.[49] Härav följer att kommissionen är skyldig att respektera samstämmigheten mellan artikel 107 FEUF och bland annat bestämmelserna om de fria rörligheterna.

79. Mot ovanstående bakgrund kan Ryanairs argument enligt min uppfattning inte vinna framgång i allt väsentligt på grundval av överväganden som, efter nödvändig anpassning, liknar dem i punkterna 23 och 25 i detta förslag till avgörande, till vilka jag hänvisar, och konstaterandet i punkt 67 i detta förslag till avgörande att tribunalen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning på de sätt som Ryanair har hävdat – däribland i det avseende som är föremål för punkterna 65 och 66 ovan i detta förslag till avgörande – när tribunalen drog slutsatsen att det dubbla krav på grundval av vilket de stödmottagande lufttrafikföretagen fastställdes inte gick utöver vad som var nödvändigt för att uppnå målet med det aktuella stödprogrammet.

44 Se punkt 14 i domen Iannelli & Volpi, där domstolen preciserade att "[n]ärmare bestämmelser om ett stöd som strider mot andra särskilda bestämmelser i fördraget än artiklarna [107 och 108 FEUF] kan vara så oupplösligen förbundna med stödets mål att det inte är möjligt att bedöma dem separat, så att deras verkan på förenligheten eller oförenligheten hos stödet i dess helhet med nödvändighet måste bedömas genom förfarandet i artikel [108]", enbart vad gäller den förfarandemässiga aspekten. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 april 2002, Nygård (C-234/99, EU:C:2002:244, punkt 55), dom av den 2 maj 2019, A-Fonds (C-598/17, EU:C:2019:352, punkterna 47 och 48), och, senast, dom av den 31 januari 2023, kommissionen/Braesch m.fl. (C-284/21 P, EU:C:2023:58). Jag vill under alla förhållanden precisera, såsom kommissionen med rätta har anfört, att ett villkor för beviljande av stöd enligt vilket mottagarna som i förevarande fall ska inneha en licens utfärdad i Sverige onekligen uppfyller de kriterier som uppställs i ovannämnda punkt 14 i domen Iannelli & Volpi. I själva verket, som generaladvokaten Saugmandsgaard Øe med rätta betonade i sitt förslag till avgörande i målet A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, punkt 81), är "en närmare bestämmelse nödvändig för att uppnå målet med ett stöd eller för att stödet ska fungera, om den utgör en grundläggande eller väsentlig del av stödet, så att stödets omfattning eller huvudsakliga särdrag ändras om bestämmelsen inte är tillämplig".

45 Se, exempelvis, dom av den 20 mars 1990, Du Pont de Nemours Italiana (C-21/88, EU:C:1990:121, punkt 20). Se, även, dom av den 19 september 2002, Spanien/kommissionen (C-114/00, EU:C:2002:508, punkterna 101–104).

46 Se dom av den 28 februari 2018, ZPT (C-518/16, EU:C:2018:126, punkt 47).

47 C-390/06, EU:C:2008:224 (punkterna 49–52).

48 C-594/18 P, EU:C:2020:742 (punkt 45).

49 Se, senast, dom av den 31 januari 2023, kommissionen/Braesch m.fl. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, punkterna 96–100).

80. Mot bakgrund av ovannämnda överväganden föreslår jag att domstolen ska underkänna den andra överklagandegrunden.

C. Den tredje överklagandegrunden

81. Genom sin tredje överklagandegrund har Ryanair bestritt punkterna 67–69 i den överklagade domen, där tribunalen konstaterade att det enligt artikel 107.3 b FEUF inte krävs att kommissionen gör en avvägning mellan stödets gynnsamma effekter och dess negativa effekter på handeln och upprätthållandet av en icke-snedvriden konkurrens. Ryanair har i detta hänseende framställt två invändningar, vilka med fördel ska prövas gemensamt.

82. Den första invändningen avser punkt 67 i den överklagade domen. I denna punkt påpekade tribunalen först och främst att ”[d]et framgår av [lydelsen i artikel 107.3 b FEUF] att denna bestämmelses upphovsmän ansåg att det låg i hela unionens intresse att en medlemsstat har möjlighet att övervinna en större kris, eller till och med en kris som är avgörande för statens överlevnad, vilken skulle få allvarliga konsekvenser för ekonomin i vissa eller samtliga medlemsstater, och således för själva unionen”. Vidare preciserade tribunalen, med analog hänvisning till domen Österrike/kommissionen,[50] att ”[d]enna bokstavstolkning av lydelsen i artikel 107.3 b FEUF bekräftas av en jämförelse med lydelsen i artikel 107.3 c FEUF, som avser ’stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset’. Sistnämnda bestämmelse innehåller ett rekvisit som innebär att det ska visas att handeln inte påverkas i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset, vilket inte återfinns i artikel 107.3 b FEUF”. Ryanair har gjort gällande för det första att artikel 107.3 c FEUF enbart nämner stödets effekter på handeln och inte på en icke-snedvriden konkurrens, för det andra att tribunalen gjorde fel när den överförde det resonemang som domstolen förde i målet Österrike/kommissionen till att gälla för artikel 107.3 b FEUF och för det tredje att skyldigheten att göra en avvägning mellan stödets negativa effekter och dess gynnsamma effekter tillämpas generellt på alla stöd som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 107.3 FEUF.

83. Genom den andra invändningen har Ryanair bestritt tribunalens slutsats i punkt 68 i den överklagade domen, där tribunalen fann att ”[s]åvitt villkoren enligt artikel 107.3 b FEUF är uppfyllda, det vill säga, i föreliggande fall, att den berörda medlemsstaten verkligen står inför en allvarlig störning av dess ekonomi och att de stödåtgärder som antagits för att avhjälpa denna störning är både lämpliga och proportionerliga i förhållande till detta ändamål, ska dessa åtgärder presumeras ha antagits i unionens intresse. Därför krävs det inte enligt den bestämmelsen att kommissionen gör en avvägning mellan stödets gynnsamma effekter och dess negativa effekter på handeln och bibehållandet av en icke-snedvriden konkurrens, i motsats till vad som föreskrivs i artikel 107.3 c FEUF”. Enligt tribunalen ”behövs någon sådan avvägning inte inom ramen för artikel 107.3 b FEUF, eftersom resultatet presumeras vara positivt”, i och med den omständigheten ”[a]tt en medlemsstat förmår avhjälpa en allvarlig störning i sin ekonomi [endast kan] leda till att unionen i allmänhet gynnas och till att den inre marknaden i synnerhet gynnas”. Ryanair har gjort gällande att tribunalen godtog en sorts ”godartad försummelse” från kommissionens sida som har gjort det möjligt för medlemsstaterna att prioritera sina nationella angelägenheter till nackdel för unionens intresse. Ryanair finner att denna protektionism, i en krissituation som den som följde av covid-19-pandemin, vilken drabbade unionen i sin helhet och efter vilken företagen i alla medlemsstater är försvagade, är synnerligen skadlig och att dess effekter på handeln och en icke-snedvriden konkurrens kan vara irreversibel. Detta talar snarare

[50] Punkterna 20 och 39.

för att kommissionen ska utöva ett starkare överinseende och mot att kommissionen undantas från skyldigheten att göra en avvägning av effekterna av de statliga åtgärderna enligt artikel 107.3 b FEUF.

84. Jag vill erinra om att domstolen i domen av den 29 april 2004, Italien/kommissionen,[51] utan att skilja mellan de olika undantagen i artikel 107.3 FEUF, preciserade att ”[d]en ekonomiska bedömningen skall vid tillämpning av [denna bestämmelse] ske med hänsyn till gemenskapen som helhet,[52] vilket innebär att kommissionen är skyldig att undersöka stödets inverkan på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna”[53]. Vidare ska kommissionen ”då väga fördelarna med detta stöd mot dess negativa verkningar för handelsvillkoren och målet att bibehålla en sund konkurrens”.[54] Som tribunalen enligt min uppfattning med rätta slog fast i domen av den 19 september 2018, HH Ferries m.fl./kommissionen,[55] som Ryanair har baserat huvuddelen av sin argumentation på, är kravet på en sådan avvägning ett uttryck för proportionalitetsprincipen och principen att undantagen från förbudet mot statligt stöd enligt artikel 107.1 FEUF ska tolkas restriktivt. Kravet är därför generellt tillämpligt på alla undantag i artikel 107.3 FEUF.

85. Den motsatta motivering som tribunalen uttryckte i den överklagade domen övertygar mig inte. Denna motivering bygger i allt väsentligt, om inte helt, på en tillämpning av samma tolkningskriterium som domstolen antog i domen Österrike/kommissionen, och som grundar sig på en jämförelse mellan ordalydelsen i artikel 107.3 b och i 107.3 c FEUF. Det är nämligen på denna dom som tribunalen i punkt 67 i den överklagade domen baserade sin bokstavstolkning av artikel 107.3 b FEUF. När tribunalen hänvisade till det faktum att domstolen inte tillmätte betydelse åt den skillnad som finns i lydelsen mellan denna bestämmelse och artikel 107.3 c FEUF, vilket påpekades av domstolen i domen Österrike/kommissionen, gjorde tribunalen i huvudsak ett avsteg från domen HH Ferries m.fl./kommissionen.

86. I punkt 20 i domen Österrike/kommissionen slog domstolen, med utgångspunkt i ordalydelsen i artikel 107.3 c FEUF, enbart fast att det inte enligt denna bestämmelse krävs att ett stöd eftersträvar ett mål av gemensamt intresse för att det ska vara förenligt med den inre marknaden. Domstolen påpekade vidare att för det fall fördragets upphovsmän hade velat införa ett sådant ytterligare krav, så skulle de ha gjort det uttryckligen, såsom fallet är med artikel 107.3 b FEUF. Ett sådant resonemang kan enligt min uppfattning inte användas för att undanta en av parametrarna för bedömning av stödets proportionalitet från tillämpningsområdet för artikel 107.3 b FEUF. Även om det antas, såsom kommissionen har anfört, att det negativa villkoret i artikel 107.3 c FEUF, enligt vilket stöd inte får påverka handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset, utgör en uttrycklig hänvisning till skyldigheten att göra en avvägning mellan stödets gynnsamma effekter och dess negativa effekter såsom preciserat i punkt 84 i detta förslag till avgörande, ska det i själva verket konstateras, på samma sätt som Ryanair har gjort, att detta villkor inte nämner att stödets effekter på en icke-snedvriden konkurrens ska tas i beaktande. För det fall tribunalens logik anammades skulle

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

[52] Domstolen hade redan uttalat sig i denna riktning i flera domar. Se, bland annat, dom av den 17 september 1980, Philip Morris Holland/kommissionen (730/79, EU:C:1980:209, punkterna 24 och 26), dom av den 14 september 1994, Spanien/kommissionen (C-278/92–C-280/92, EU:C:1994:325, punkt 51), och dom av den 14 januari 1997, Spanien/kommissionen (C-169/95, EU:C:1997:10, punkt 18).

[53] Se analogt, vad gäller artikel 107.3 a FEUF, dom av den 19 september 2002, Spanien/kommissionen (C-113/00, EU:C:2002:507, punkt 67), och dom av den 19 september 2002, Spanien/kommissionen (C-114/00, EU:C:2002:508, punkt 81).

[54] Se dom av den 29 april 2004, Italien/kommissionen (C-372/97, EU:C:2004:234, punkt 82 och där angiven rättspraxis).

[55] T-68/15, EU:T:2018:563 (punkt 211) (nedan kallad domen HH Ferries m.fl./kommissionen). I denna dom godtog tribunalen inte kommissionens synpunkt, som kommissionen även har framfört i förevarande mål, enligt vilken detta krav inte är tillämpligt på bedömningar enligt artikel 107.3 b FEUF.

således en sådan bedömning inte heller göras med avseende på artikel 107.3 c FEUF, i motsats till vad som framgår av domen Österrike/kommissionen.[56] Avsaknad av ett liknande negativt villkor i artikel 107.3 b FEUF får emellertid inte leda till att bedömningen och avvägningen av stödets effekter utesluts en gång för alla, oavsett i vilket sammanhang stödet har beviljats, och att det införs, såsom tribunalen gjorde, en presumtion om att stödet har antagits i det gemensamma intresset.

87. Jag vill för övrigt påpeka att denna presumtion, med utgångspunkt i den logik som tribunalen grundade sig på, inte kan ifrågasättas. Tribunalens slutsats i punkterna 67 och 68 i den överklagade domen bygger nämligen på en automatisk mekanism enligt vilken ett stöd som är avsett att avhjälpa en allvarlig störning av en medlemsstats ekonomi med nödvändighet har antagits i unionens intresse, såvitt villkoren i artikel 107.3 b FEUF är uppfyllda. Ett sådant synsätt framstår som oförenligt med det klargörande som domstolen på kommissionens begäran borde ge i förevarande fall, närmare bestämt att kommissionen i samband med tillämpning av undantaget i artikel 107.3 b FEUF inte har skyldighet att göra en avvägning av stödets effekter, men att det står kommissionen fritt att göra det.

88. Jag anser därför att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkt 68 i den överklagade domen slog fast att det enligt artikel 107.3 b FEUF inte krävs att kommissionen gör en avvägning mellan stödets gynnsamma effekter och dess negativa effekter på handeln och bibehållandet av en icke-snedvriden konkurrens.

89. Jag vill emellertid erinra om att ett överklagande ska ogillas om en dom från tribunalen innehåller domskäl som visar på ett åsidosättande av unionsrätten, men domslutet är riktigt enligt andra rättsliga grunder.[57] Av nedan anförda grunder finner jag att den tredje överklagandegrunden under alla omständigheter ska underkännas eftersom den saknar fog och jag föreslår att domstolen i detta hänseende ska ersätta motiveringen.

90. Bedömningen av om stödåtgärder är förenliga med den inre marknaden, enligt artikel 107.3 FEUF, omfattas av kommissionens exklusiva befogenhet. Kommissionens utövande av denna befogenhet kan bli föremål för unionsdomstolarnas prövning.[58] Kommissionen har i detta avseende ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vars utövande inbegriper komplicerade ekonomiska och sociala bedömningar.[59] I samband med utövandet av detta utrymme för skönsmässig bedömning får kommissionen anta riktlinjer för att fastställa de kriterier som ska utgöra grunden för att bedöma om de stödåtgärder som planeras av medlemsstaterna är förenliga med den inre marknaden. Enligt fast rättspraxis har kommissionen genom att anta sådana förhållningsregler själv begränsat utrymmet för sin skönsmässiga bedömning. Kommissionen riskerar således att anses ha åsidosatt allmänna rättsprinciper såsom likabehandlingsprincipen eller principen om skydd för berättigade förväntningar om den frångår dessa regler.[60] Visserligen får kommissionen inte genom att anta förhållningsregler avstå från att utöva sitt utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 107.3 b FEUF,[61] men domstolen preciserade vad gäller kommissionens 2013 års meddelande om tillämpning av reglerna om statligt stöd på

[56] Se domen Österrike/kommissionen (punkt 101) och dom av den 12 juli 2018, Österrike/kommissionen (T-356/15, EU:T:2018:439, punkt 370).

[57] Se, bland annat, domen Österrike/kommissionen (punkt 47).

[58] Se dom av den 15 december 2022, Veejaam och Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

[59] Se dom av den 15 december 2022, Veejaam och Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

[60] Se dom av den 15 december 2022, Veejaam och Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

[61] Se dom av den 15 december 2022, Veejaam och Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

stödåtgärder till förmån för banksektorn i samband med finanskrisen [62] att verkan av att förhållningsregler antagits i nämnda meddelande är att ”kommissionen själv inskränkt utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning, i den meningen att om en medlemsstat anmäler ett planerat statligt stöd till kommissionen som uppfyller kraven i dessa regler, är kommissionen i princip skyldig att godkänna det planerade stödet”. [63] Det ska konstateras att den tillfälliga ramen kännetecknas av en liknande självbegränsning.

91. Den tillfälliga ramen antogs för att bemöta en folkhälsokris utan motstycke, som påverkade ekonomin i alla medlemsstater och nödvändiggjorde en ansenlig insats från deras sida inom de sektorer som drabbades mest av restriktioner med anledning av pandemin. Nämnda ram gjorde det möjligt för kommissionen att med extremt korta tidsfrister bedöma och godkänna flera planerade stödåtgärder som medlemsstaterna anmälde, inte minst mot bakgrund av att effektiviteten av dessa åtgärder även var beroende av att de vidtogs skyndsamt. Det omtvistade beslutet antogs i en sådan krissituation.

92. Det råder inget tvivel om, som kommissionen själv har påpekat vid förhandlingen, att det är just i kristider som det är nödvändigt att iaktta såväl unionens allmänna principer som de principer som ligger till grund för politiken på området för statligt stöd. Det är av detta skäl som domstolen enligt min uppfattning, som jag har utvecklat ovan, ska betona att kommissionen även i krissituationer såsom dem på vilka undantaget i artikel 107.3 b FEUF är tillämpligt [64] har skyldighet att, från fall till fall, inom ramen för det beslut där kommissionen bedömer huruvida en anmäld åtgärd är förenlig med den inre marknaden, göra en avvägning mellan de gynnsamma effekterna och de negativa effekterna av de stödåtgärder som medlemsstaterna vidtar. På så sätt kan kommissionen försäkra sig om att dessa åtgärder är i överensstämmelse med det gemensamma intresset.

93. Det råder emellertid inte heller något tvivel om att det vid fastställandet av det syfte av gemensamt intresse på grundval av vilket dels denna avvägning ska göras, dels den erforderliga samordningen av de nationella ingripandena ska säkerställas är nödvändigt att beakta den exceptionella karaktären hos den situation som uppstod till följd av restriktionerna med anledning av covid-19-pandemin, inverkan av dessa restriktioner på ekonomin i unionen i sin helhet – vilken inverkan går klart vidare än den territoriellt begränsade utsträckningen av störningen i en medlemsstats ekonomi i den mening som avses i artikel 107.3 b FEUF – och behovet av ett snabbt ingripande till stöd för de mest drabbade sektorerna.

94. I ett sådant sammanhang anser jag att kommissionen ska ha befogenhet att, inom vissa gränser, göra en sådan allmän avvägning, med hjälp av instrument där den bedömer krisens inverkan på ekonomin i unionen i sin helhet och fastställer regler och gränser som ska gälla för samtliga statliga åtgärder som vidtas med stöd av artikel 107.3 b FEUF för att bemöta krisen, utifrån den förutsättningen att dessa åtgärder, när de iakttar dessa regler och gränser och är proportionerliga i förhållande till det eftersträvade målet, uppfyller det gemensamma intresset i och med att de snedvridningar av konkurrensen som följer av dessa åtgärder i princip betraktas som nödvändiga.

[62] Meddelande från kommissionen om tillämpning, från och med den 1 augusti 2013, av reglerna om statligt stöd på stödåtgärder till förmån för banker i samband med finanskrisen (EUT C 216, 2013, s. 1).

[63] Se dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl. (C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 43).

[64] Även för det fall kommissionens synpunkt godtas om att medlemsstaten får använda sig av undantaget i artikel 107.3 b FEUF mot bakgrund av att störningen i den berörda medlemsstatens ekonomi är ”avgörande för statens överlevnad”.

95. Den tillfälliga ramen, mot bakgrund av vilken det har bedömts om det aktuella stödprogrammet var förenligt med den inre marknaden, uppfyller enligt min uppfattning ovannämnda krav. Kommissionen identifierar inom denna ram både de sätt på vilka folkhälsokrisen påverkar unionens ekonomi och behovet av att medlemsstaternas och EU-institutionernas reaktioner samordnas för att mildra dessa negativa effekter. Vidare preciserar kommissionen att under de exceptionella omständigheterna till följd av covid-19-utbrottet kan alla sorters företag drabbas av allvarlig likviditetsbrist, med den följden att det är lämpligt att låta medlemsstaterna vidta åtgärder för att ”uppmuntra kreditinstitut och andra finansiella intermediärer att fortsatt fullgöra sin uppgift för att stödja näringsverksamheten i EU också i fortsättningen”, däribland med hjälp av stöd som beviljas i enlighet med artikel 107.3 b FEUF och som kanaliseras via banker i egenskap av finansiella intermediärer, vilket gör att företag direkt gynnas (punkterna 4 och 5).[65] Kommissionen påpekar vidare betydelsen av EU:s kontroll av statligt stöd som en garanti för att ”EU:s inre marknad inte fragmenteras och att principen om lika villkor förblir oförändrad” och för att undvika ”skadliga subventionskapplöpningar, som skulle ge medlemsstater med god ekonomi möjlighet att övertrumfa sina grannländer på bekostnad av sammanhållningen inom unionen” (punkt 10). Avslutningsvis fastställer kommissionen att syftet med den tillfälliga ramen är att ”fastställa en ram som gör det möjligt för medlemsstaterna att hantera de svårigheter som företagen för närvarande står inför, samtidigt som den inre marknadens integritet bevaras och lika villkor säkerställs” (punkt 16). Det är mot bakgrund av dessa syften som kommissionen i avsnitt 3.2 i den tillfälliga ramen, som fokuserar på stöd i form av garantier för lån, slår fast att denna stödform ”för en begränsad tid och ett begränsat lånebelopp [kan] vara en lämplig, nödvändig och riktad lösning under rådande omständigheter” för att säkerställa tillgång till likviditet för företag som har drabbats av en plötslig likviditetsbrist.

96. Jag är medveten om att även det föreslagna synsättet[66] i allt väsentligt bygger på en presumtion. Till skillnad från den presumtion som tribunalen antog i punkt 68 i den överklagade domen, ger detta synsätt emellertid kommissionen en ökad flexibilitet, samtidigt som det gör det möjligt för unionsdomstolarna att behålla ett överinseende, om än begränsat, av hur kommissionen utövar sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

97. Slutligen är det på sin plats att betona att för att undvika att ett sådant synsätt konkret kan lätta på kommissionens kontroll över medlemsstaternas åtgärder till stöd för inhemska företag i krisperioder, särskilt när dessa krisperioder drabbar en eller flera sektorer av ekonomin i flera medlemsstater och är långvariga eller avlöser varandra och således varaktigt påverkar de likvärdiga villkoren för EU-företagen till fördel för i synnerhet företag i medlemsstater med större skattemässig kapacitet, måste den avvägning som återfinns i instrument såsom den tillfälliga ramen, i synnerhet för det fall dessa instrument är avsedda att användas under längre perioder, även beakta de effekter på handeln och på en icke-snedvriden konkurrens som följer av åtgärder som redan har godkänts i kraft av tidigare gällande instrument.

98. Mot bakgrund av ovannämnda överväganden är jag av den uppfattningen att domstolen ska ersätta domskälen i punkterna 67–70 i den överklagade domen och underkänna den tredje överklagandegrunden.

[65] Ett eko av detta mål återfinns i skäl 42 i det omtvistade beslutet.

[66] Jag vill påpeka att kommissionen framförde detta synsätt vid tribunalen, som i punkt 71 i den överklagade domen ogillade det.

III. Förslag till avgörande

99. Mot bakgrund av alla ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen ska underkänna den första, den andra och den tredje grunden som Ryanair åberopat till stöd för sitt överklagande.