Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
G. PITRUZZELLA
Представено на 16 март 2023 година [1]

Дело C-209/21 P

Ryanair DAC
срещу

Европейска комисия

„Обжалване — Държавни помощи — Швеция — COVID-19 — Гаранции по заемите за подпомагане на авиокомпаниите — Решение на Комисията да не повдига възражения“

1. Жалбата, предмет на настоящото дело, е част от множество висящи пред Съда правни спорове, в рамките на които Ryanair обжалва решенията, с които Общият съд е отхвърлил подадените от него жалби срещу решенията, с които Европейската комисия е разрешила мерките за подпомагане, приети от различни държави членки вследствие на пандемията от COVID-19 в полза на авиокомпаниите, извършващи дейност на тяхна територия, под формата на индивидуална помощ или схеми за помощ и основани, в зависимост от случая, на член 107, параграф 2, буква б) ДФЕС или член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС [2]. В настоящото дело Ryanair DAC (наричано по-нататък „Ryanair“ или „жалбоподателят“) иска от Съда да отмени решение от 17 февруари 2021 г. по дело Ryanair/Комисия [3] (наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“).

I. Факти, производство пред Общия съд, обжалвано съдебно решение, производство пред Съда и становища на страните

2. Фактите, на които се основава жалбата, с която е сезиран Общият съд, са описани по следния начин в точки 1—3 от обжалваното съдебно решение и могат да бъдат обобщени, както следва.

3. На 3 април 2020 г. Кралство Швеция съобщава на Европейската комисия мярка за помощ под формата на схема за гарантиране на заеми на някои авиокомпании (наричана по-нататък „разглежданата схема за помощ“), която цели да гарантира, че авиокомпаниите, титуляри на лиценз, издаден от тази държава членка, които имат важна роля за осигуряване на въздушната свързаност на последната, разполагат с достатъчно ликвидни средства, за да не се допусне причинените от пандемията от COVID-19 сътресения да застрашат

[1] Език на оригиналния текст: италиански.

[2] За описание на контекста, в който се вписва жалбата, предмет на настоящото заключение, препращам към точка 1 от представеното от мен заключение по дело C-320/21, Ryanair DAC/Комисия.

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

жизнеспособността им, и да се запази непрекъснатостта на икономическата дейност през и след настоящата криза. От разглежданата схема за помощ следва да се ползват всички авиокомпании, които към 1 януари 2020 г. са титуляри на шведски лиценз за извършване на търговски дейности в областта на въздухоплаването съгласно член 3 от Регламент (ЕО) № 1008/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 24 септември 2008 година относно общите правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общността [4], с изключение на авиокомпаниите, чиято основна дейност се състои в спорадично предоставяне на услуги за въздушен превоз на пътници. Максималният размер на гарантираните по тази схема заеми е 5 милиарда шведски крони (SEK) и гаранцията, отнасяща се до инвестиционните кредити и кредитите за оборотен капитал, се предоставя най-късно до 31 декември 2020 г. и е с максимална продължителност шест години. На 11 април 2020 г. Комисията приема Решение C(2020) 2366 final относно държавна помощ SA.56812 (2020/N) — Швеция — COVID-19: схема за гарантиране на заеми в полза на авиокомпаниите (наричано по-нататък „спорното решение“), в което, след като прави извод, че разглежданата мярка представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, преценява съвместимостта ѝ с вътрешния пазар в светлината на своето Съобщение от 19 март 2020 г., озаглавено „Временна рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19“ [5], изменено на 3 април 2020 г. [6] (наричано по-нататък „Временната рамка“). Комисията прави извод, че разглежданата схема за помощ отговаря на всички релевантни условия, посочени в точка 3.2 от Временната рамка, озаглавена „Помощ под формата на гаранции върху заемите“, и е съвместима с вътрешния пазар в съответствие с член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС. Поради това тя не повдига възражения срещу нея.

4. На 1 май 2020 г. Ryanair подава в Секретариата на Общия съд жалба срещу спорното решение. Френската република и Кралство Швеция са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Комисията. В подкрепа на жалбата си Ryanair изтъква четири основания. Първото основание по същество е нарушение на принципа на недопускане на дискриминация, основана на гражданство, и на принципа на свободно предоставяне на услуги, второто основание е нарушение на задължението за съпоставяне на положителните и отрицателните последици от помощта за условията на търговия и за поддържането на ненарушена конкуренция, третото основание по същество е нарушение на процесуалните права, произтичащи от член 108, параграф 2 ДФЕС, а четвъртото основание е нарушение на задължението за мотивиране. С обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля всички изтъкнати от Ryanair основания и жалбата в нейната цялост, осъжда Ryanair да понесе направените от него съдебни разноски, както и тези на Комисията, и постановява, че Френската република и Кралство Швеция следва да понесат направените от тях съдебни разноски.

5. На 1 април 2021 г. Ryanair подава в секретариата на Съда жалбата, за която се отнася настоящото заключение. На 19 октомври 2022 г. се провежда общо съдебно заседание по настоящото дело и по дело C-210/21 P, Ryanair/Комисия, което се отнася до мярка за помощ под формата на мораториум върху плащането на таксата за гражданска авиация и на такса „солидарност“ върху самолетните билети, дължими всеки месец в периода от март до декември 2020 г., предоставена от Франция на авиокомпаниите, притежатели на оперативен лиценз, издаден в тази държава членка, като в това съдебно заседание Ryanair, Комисията, Кралство Швеция и Френската република излагат устни становища.

[4] ОВ L 293, 2008 г., стр. 3.

[5] ОВ C 91 I, 2020 г., стр. 1.

[6] ОВ C 112 I, 2020 г., стр. 1.

6. Ryanair иска от Съда главно да отмени обжалваното съдебно решение, да отмени спорното решение и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски, и при условията на евентуалност — да отмени обжалваното съдебно решение, да върне делото на Общия съд за ново разглеждане и да не се произнася по съдебните разноски, направени в рамките на първоинстанционното производство и в производството по обжалване. Комисията иска от Съда да отхвърли жалбата и да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски. Швеция и Франция искат от Съда да отхвърли жалбата.

II. По жалбата

7. В подкрепа на жалбата си Ryanair изтъква пет основания, първото от които е нарушение на принципа на недопускане на дискриминация, второто — грешка при прилагане на правото и изопачаване на фактите, що се отнася до доводите на жалбоподателя относно нарушението на свободното предоставяне на услуги, третото — грешка при прилагане на правото, която Общият съд е допуснал, като е приел, че Комисията няма задължение за съпоставяне на положителните и отрицателните последици от помощта, четвъртото — грешка при прилагане на правото и изопачаване на фактите, що се отнася до преценката относно липсата на мотиви в спорното решение, и петото, че Общият съд не е констатирал, че е налице задължение за Комисията да започне официална процедура по разследване по отношение на разглежданата схема.

8. В съответствие с искането на Съда настоящото заключение ще се съсредоточи единствено върху първите три основания за обжалване.

A. По първото основание за обжалване

9. В рамките на първото основание за обжалване, с което се оспорват точки 25—57 от обжалваното съдебно решение, Ryanair твърди, че Общият съд е нарушил правото на Съюза, що се отнася до установяването на наличието в контекста на разглежданата схема за помощ на основана на гражданство дискриминация, без приемлива обосновка. Това основание е разделено на пет оплаквания.

10. В мотивите на обжалваното съдебно решение, срещу които са насочени тези оплаквания, Общият съд най-напред установява, че „един от критериите за предоставяне на помощта [по разглежданата схема за помощ], а именно притежаването на шведски лиценз, води до различно третиране на авиокомпаниите с основно място на стопанска дейност в Швеция, които могат да се ползват от гарантиран от държавата заем, и на авиокомпаниите, които имат място на стопанска дейност в друга държава членка и осъществяват дейност на територията на Швеция, [към] Швеция [и от] Швеция на основание на свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване, като последните не могат да предявят претенциите си там“ (т. 30 от обжалваното съдебно решение). След това той посочва, че дори да се предположи, че тази разлика в третирането може да се оприличи на дискриминация по смисъла на член 18, първа алинея ДФЕС, следва да се подчертае, че съгласно тази разпоредба се забранява всякаква дискриминация, основана на гражданство, в областта на прилагане на Договорите, „без да се засягат специалните разпоредби, съдържащи се в [тях]“, и че следователно е необходимо да се провери дали тази разлика в третирането е допустима с оглед на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, който представлява правното основание на спорното решение. Според Общия съд такава проверка предполага, от една страна, че целта на разглежданата схема за

помощ отговаря на изискванията на последната посочена разпоредба, и от друга страна, че условията за предоставяне на помощта не надхвърлят необходимото за постигането на тази цел (т. 31 от обжалваното съдебно решение). Поради това той най-напред определя целта на разглежданата схема за помощ (т. 32 и 33 от обжалваното съдебно решение), а след това проверява дали условията за предоставяне на помощта не надхвърлят необходимото за постигането на целта на разглежданата схема за помощ и дали отговарят на изискванията по член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС (т. 34—56 от обжалваното съдебно решение), като отговаря отрицателно на първия и утвърдително на втория въпрос (т. 57 от обжалваното съдебно решение).

1. По първото оплакване

11. В рамките на първото оплакване от първото си основание за обжалване Ryanair твърди, че Общият съд е нарушил принципа за недопускане на основана на гражданство дискриминация, тъй като, макар да е установил, от една страна, че е налице разлика в третирането между авиокомпаниите с основно място на стопанска дейност в Швеция и тези с основно място на стопанска дейност в друга държава членка, и от друга страна, да е приел, че такава разлика в третирането може да представлява дискриминация, той е стигнал до извода, че последната трябва да бъде разгледана единствено в светлината на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС. Според жалбоподателя при този извод са допуснати четири различни грешки при прилагане на правото.

12. На първо място, Ryanair твърди, че в съответствие с решение от 18 март 2014 г., International Jet Management[7] — което Общият съд съзнателно е пренебрегнал — предоставянето на достъп до разглежданата схема за помощ само на авиокомпании, притежаващи издаден в Швеция оперативен лиценз, представлява пряка дискриминация, основана на гражданство. На второ място, Ryanair твърди, че противно на констатацията на Общия съд в точка 31 от обжалваното съдебно решение, член 107 ДФЕС не представлява „специална разпоредба“ по смисъла на член 18, първа алинея ДФЕС, тъй като не предвижда специфични правила за недопускане на дискриминация. На трето място, Ryanair твърди, че основана на гражданство пряка дискриминация като въведената с разглежданата мярка може да е обоснована само ако са налице изрично предвидените в Договора основания за дерогация и следователно, тъй като става въпрос за мярка, засягаща свободното предоставяне на услуги — при наличието на основания за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве, изчерпателно посочени в член 52 ДФЕС, към които препраща член 62 ДФЕС. Основанията, изтъкнати от Комисията в спорното решение, които се отнасят до необходимостта от запазване на свързаността на Швеция, не попадат в обхвата на тези дерогации. На четвърто място, Ryanair твърди, че дори свободното предоставяне на услуги да е неприложимо в настоящия случай, Общият съд при все това не е преценил дали, съобразно изискванията, установени в практиката на Съда, и по-специално в решение International Jet Management, разликата в третирането, въведена с разглежданата схема за помощ, е обоснована поради „обективни съображения, несвързани с гражданството на съответните лица“.

[7] C-628/11, EU:C:2014:171, точка 68, наричано по-нататък решение „International Jet Management“.

13. Припомням, че общият принцип на недопускане на дискриминация забранява, от една страна, да се третират по различен начин сходни положения, и от друга страна, да се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано [8].

14. Член 18, параграф 1 ДФЕС гласи, че „[в] обхвата на приложение на Договорите и без да се засягат специалните разпоредби, съдържащи се в [тях], се забранява всякаква дискриминация на основание гражданство“. Съгласно установената съдебна практика тази разпоредба има за цел да се прилага самостоятелно само за положения, уредени от правото на Съюза, за които Договорите не предвиждат специфични правила за недопускане на дискриминация [9]. Такива правила според Съда са по-специално разпоредбите на Договора относно свободата на движение и пребиваване на територията на държавите членки, предвидени в член 20, параграф 2, буква а) и член 21 ДФЕС [10], разпоредбите относно свободното движение на стоки (членове 30, 34 и 110 ДФЕС) [11], свободното движение на работници (член 45 ДФЕС) [12], свободата на установяване (член 49 ДФЕС) [13], свободното предоставяне на услуги (членове 56—62 ДФЕС) [14] и свободното движение на капитали (членове 63 и 65 ДФЕС) [15]. Прилагането на член 18, параграф 1 ДФЕС следователно зависи от условието, към положението, довело до твърдяната дискриминация, да не намира приложение специално правило, предвидено в Договорите, което да забранява дискриминацията на основание гражданство [16].

15. Както вече имах възможност да изложа в становището си по дело C-320/21 P, Ryanair/Комисия [17], въпреки че забраната за помощи, установена в член 107, параграф 1 ДФЕС, има за цел да гарантира, че конкуренцията на вътрешния пазар не се нарушава чрез намесата на държавите членки, която по правило цели да постави в по-благоприятно положение националните предприятия, изпитвам известни затруднения да призная, че тази разпоредба има естеството на правило, чиято цел е прилагането на забраната за дискриминация, основана на гражданство, по същия начин, както разпоредбите на ДФЕС относно четирите свободи. Всъщност, както отбелязах там, макар принципът за недопускане на дискриминация, установен в член 18, параграф 1 ДФЕС, и уредбата относно държавните помощи да имат до известна степен сходни цели, а именно защитата на конкуренцията и европейските свободи, при все това посочената уредба е инструмент за контрол на дискриминацията, без обаче сама по себе си да съдържа правило, което забранява дискриминацията. Въпреки това, както изтъква Комисията, доколкото член 107, параграфи 2 и 3 ДФЕС предвижда при определени условия съвместимостта на някои помощи с вътрешния пазар, той допуска определени разлики в третирането, когато те са необходими и пропорционални за постигане на целите, преследвани с тези разпоредби, и

8 Вж. решение от 27 октомври 2022 г., ADPA и Gesamtverband Autoteile-Handel (C-390/21, EU:C:2022:837, т. 41).

9 Вж. решение от 6 октомври 2022 г., Contship Italia (C-433/21 и C-434/21, EU:C:2022:760, т. 29 и цитираната съдебна практика).

10 Вж. решение от 15 юли 2021 г., The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, т. 65).

11 Вж. решение от 18 юни 2019 г., Австрия/Германия (C-591/17, EU:C:2019:504, т. 40).

12 Вж. решение от 6 октомври 2020 г., Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, т. 78).

13 Вж. решение от 3 март 2020 г., Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, т. 55).

14 Вж. решение от 18 юни 2019 г., Австрия/Германия (C-591/17, EU:C:2019:504, т. 40 и цитираната съдебна практика).

15 Вж. решение от 18 март 2021 г., Autoridade Tributária и Aduaneira (Данък върху инвестиционни доходи, получен при прехвърляне на недвижимо имущество) (C-388/19, EU:C:2021:212, т. 21).

16 Вж. решение от 11 юни 2020 г., TÜV Rheinland LGA Products и Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:453, т. 31 и 33 и цитираната съдебна практика).

17 В същия смисъл вж. представеното от мен заключение по дело C-320/21 P, Ryanair/Комисия, точки 63—66.

следователно са от значение за целите на прилагането на принципа за недопускане на дискриминация като „специални разпоредби“ на Договорите по смисъла на член 18, параграф 1 ДФЕС.

16. Поради това вторият довод, изтъкнат от Ryanair в рамките на разглежданото оплакване, според мен трябва да се отхвърли.

17. В рамките на първия и четвъртия довод Ryanair, като се позовава на решение International Jet Management, твърди, че приетият за разглежданата схема за помощ критерий за избор на получатели е дискриминационен по своя характер и не се основава на „обективни съображения, несвързани с гражданството“, по смисъла на това решение.

18. В това отношение припомням най-напред, че Съдът многократно е постановявал, че решенията, приемани от Комисията в рамките на предвидената в член 108 ДФЕС процедура, никога не трябва да водят до резултат, който е в противоречие със специалните разпоредби на Договора, и че следователно държавна помощ, която чрез някои от условията за предоставянето си противоречи на други разпоредби на Договора или нарушава общи принципи на правото на Съюза, като например принципа на равно третиране, не може да бъде обявена от Комисията за съвместима с вътрешния пазар[18]. Според Съда това ограничение произтича от общата структура на Договора, в рамките на която правилата за помощите следователно не представляват „затворена система“.

19. Противно на твърденията на Комисията, изложени в становището ѝ пред Съда, тази съдебна практика не изключва от задължението за спазване на разпоредбите на Договора относно равното третиране и свободното движение правилата, с които дадена държава членка определя кръга на получателите по схема за помощ. Такова изключване според мен не следва нито от общото позоваване на „условията“ за предоставяне на помощта в горепосочената съдебна практика, нито от решение от 22 март 1977 г., Iannelli & Volpi[19], на което Комисията се позовава в становището си по второто основание за обжалване, към чийто анализ препращам.

20. Това не променя обстоятелството, че съдебната практика, посочена в точка 18 от настоящото заключение, трябва обаче да се съгласува с факта, че в системата на Договора за функционирането на ЕС съвместимостта на дадена помощ с вътрешния пазар трябва да се постигне през призмата на разпоредбите на член 107, параграфи 2 и 3 ДФЕС, които, както беше посочено по-горе, позволяват разлики в третирането, когато това е необходимо и пропорционално за постигане на целите на Договора, и представляват, по смисъла, посочен в точка 15 от настоящото заключение, „специални разпоредби“ съгласно член 18, първа алинея ДФЕС.

21. Именно въз основа на тези принципи трябва да се разглеждат доводите, които жалбоподателят изтъква въз основа на решение International Jet Management. Припомням, че в това решение Съдът приема, че член 18 ДФЕС не допуска правна уредба на държава членка, която изисква от въздушен превозвач, притежаващ оперативен лиценз, издаден от друга държава членка, да получи разрешение за навлизане в нейното въздушно пространство за извършването на полети от трети страни, докато такова разрешение не се

[18] Вж. решения от 31 януари 2023 г., Комисия/Braesch и др. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, т. 96), и от 22 септември 2020 г., Австрия/Комисия (C-594/18 P, EU:C:2020:742, т. 44 и цитираната съдебна практика, наричано по-нататък „решение Австрия/Комисия“).

[19] 74/76, EU:C:1977:51 (наричано по-нататък „решение Iannelli & Volpi“).

изисква от въздушните превозвачи, които притежават оперативен лиценз, издаден от първата държава членка. След като уточнява, че правилата за равно третиране на собствени и чужди граждани или юридически лица забраняват не само явната дискриминация, основана на гражданството или седалището, когато става въпрос за дружества, но и всички прикрити форми на дискриминация, които чрез прилагане на други разграничителни критерии фактически водят до същия резултат, в посоченото решение Съдът пояснява, че разглежданата национална правна уредба, основана на критерия за държавата на издаване на оперативния лиценз, въвежда разграничителен критерий, който в действителност води до същия резултат като критерий, основан на гражданството, тъй като в съответствие с член 4, буква а) от Регламент № 1008/2008 оперативен лиценз се предоставя от компетентния орган на държавата членка, в която се намира основното място на дейност на въздушен превозвач, по смисъла на член 2, точка 26 от същия регламент [20]. В точка 68 от това решение, на която се основават доводите на Ryanair, Съдът е постановил, че „такова различно третиране е обосновано само ако се основава на обективни съображения, несвързани с гражданството на съответните лица, и ако е съразмерно с легитимната цел, преследвана с националните правни разпоредби“.

22. Отбелязвам най-напред, че тъй като притежаването на оперативен лиценз, издаден в Швеция, е едно от изискванията за достъп до разглежданата схема за помощ, като се позовава на решение International Jet Management, Ryanair основателно приема, че кръгът на получателите на помощи по тази схема е определен по-специално в съответствие с „разграничителен критерий, който в действителност води до същия резултат като критерий, основан на гражданството“ [21]. Въпреки това сходството на настоящото дело с делото, по което е постановено посоченото решение, и следователно възможността установените в него принципи да се приложат към настоящото дело, според мен се изчерпват само с тази констатация.

23. Правната уредба за държавните помощи всъщност има свои собствени особености, които не са само процесуални и които трябва да се вземат предвид и за целите на прилагането на принципа на недопускане на дискриминация въз основа на гражданството. По-специално, в зависимост от естеството на разглежданата мярка и преследваната от нея цел, изискването за връзка с националната територия за целите на предоставянето на помощта може да бъде едновременно необходимо и пропорционално, така че дори разграничителен критерий като използвания за определяне на кръга на получателите по разглежданата схема за помощ, основан по същество на седалището на дружеството [22], може в зависимост от случая да бъде обоснован и недискриминационен [23].

24. Поради това в точка 31 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно е приел, че дискриминация може да има само ако и доколкото изискването за лиценз, издаден в Швеция, не е подходящо и пропорционално на целта, преследвана с разглежданата схема за помощ по смисъла на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС [24].

[20] Вж. решение International Jet Management, точки 64—66.

[21] Вж. решение International Jet Management, точка 65.

[22] Вж. решение International Jet Management, точка 66.

[23] По същество това произтича по-специално от решение от 26 септември 2002 г., Испания/Комисия (C-351/98, EU:C:2002:530, т. 57).

[24] Всъщност доводите на Общия съд в точка 31 от обжалваното съдебно решение са отчасти различни. По същество той посочва, че дори да се приеме, че разликата в третирането, въведено от разглежданата схема за помощ, представлява дискриминация, основана на гражданство, все пак е необходимо да се провери дали тази дискриминация не е позволена съгласно член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС.

25. Във всеки случай, дори да се приеме, че решение International Jet Management е релевантно за целите на прилагането на общия принцип на недопускане на дискриминация в областта на държавните помощи, считам, че съображенията, свързани с необходимостта да се запази свързаността на Швеция като цяло и в частност на територията на страната, включително непрекъснатостта на основните услуги за въздушен транспорт, както и свързаните с извънредната ситуация по отношение на здравето, предизвикана от пандемията от COVID-19 — необходимост, която, както ще стане ясно по-нататък, представлява основната цел, преследвана от шведския законодател при въвеждането на разглежданата схема за помощ, могат да представляват „обективни съображения, несвързани с гражданството на съответните лица“ [25], от чисто икономическо естество [26] по смисъла на това решение. Дори и в този контекст обаче преценката на пропорционалността продължава да е крайъгълният камък на преценката за наличието на дискриминация, забранена от член 18, първа алинея ДФЕС. Всъщност в точка 68 от решение International Jet Management се уточнява, че съображенията, на които се позовава съответната държава членка, за да обоснове разликата в третирането въз основа на гражданството — която в настоящия случай, трябва да се подчертае, противно на обстоятелствата по решение International Jet Management, не облагодетелства всички авиокомпании с лицензи, издадени в Швеция, а само тези, които отговарят на специфични допълнителни критерии — трябва да бъдат „съразмерн[и] с легитимната цел, преследвана с националните правни разпоредби“.

26. От изложеното следва, че първият и четвъртият довод, изтъкнати от Ryanair в рамките на първото оплакване от първото основание за обжалване, също са неоснователни. Що се отнася до третия довод, тъй като той по същество се припокрива с доводите, изложени в рамките на четвъртото основание за обжалване, препращам към разглеждането на това основание.

27. По изложените по-горе съображения считам, че в разгледаната дотук част първото оплакване от първото основание за обжалване трябва да се отхвърли по същество.

2. По второто оплакване

28. В рамките на второто оплакване от първото основание за обжалване Ryanair твърди, че точка 32 от обжалваното съдебно решение, в която Общият съд приема, че целта на разглежданата схема за помощ е „да се преодолеят сериозните затруднения на шведската икономика, предизвикани от пандемията от COVID-19 […], като по този начин се осигурява свързаността на Швеция“, е опорочена от грешка при прилагане на правото и изопачаване на фактите. Според жалбоподателя от спорното решение всъщност става ясно, че същинската цел на тази схема е да се осигури достатъчна ликвидност на притежаващите издаден в Швеция оперативен лиценз авиокомпании, които са подбрани въз основа на дискриминационен критерий, основан на гражданство.

29. Според мен това оплакване трябва да бъде отхвърлено. Всъщност считам, че Общият съд правилно е определил основната цел на разглежданата схема за помощ, която е необходимостта да се осигурят вътрешната и външната свързаност на Швеция, и без да допусне твърдените от жалбоподателя грешки, в точка 33 от обжалваното съдебно решение е заключил, че тази цел е съвместима с преследваната от член 107, параграф 3,

[25] Вж. решение International Jet Management, точка 68.

[26] Вж. в този смисъл решение International Jet Management, точка 70.

буква б) ДФЕС цел да се даде възможност на държавите членки да преодолеят сериозни затруднения в своята икономика. Целта за осигуряване на въздушната свързаност на шведската територия е ясно изразена както в съображение 8 от спорното решение, където е описана разглежданата схема за помощ, така и в съображение 43 от него, където Комисията преценява релевантността на тази цел и на начина за постигането ѝ за целите на прилагането на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС. От тези съображения, посочени от Общия съд в точка 32 от обжалваното съдебно решение, става ясно, че подборът на получателите на помощ по схемата въз основа на критерия да притежават издаден в Швеция оперативен лиценз, служи за преследването на тази цел и представлява средство за нейното постигане също като изискването за извършване на полети от и до или в рамките на територията на Швеция, с изключение на чартърни полети, а не е, противно на твърдението на жалбоподателя, самоцелен.

30. Това заключение не се поставя под въпрос нито от особеното третиране от страна на шведските органи на SAS AB (наричано по-нататък „SAS“)[27], която е една от авиокомпаниите с най-голям принос за свързаността на Швеция, нито от обстоятелството, че авиокомпаниите, отговарящи на условията на разглежданата схема за помощ, трябва да притежават оперативен лиценз, издаден от Швеция преди 1 януари 2020 г., тъй като тази дата, макар да предхожда датата, на която Световната здравна организация (СЗО) официално класифицира епидемията от COVID-19 като пандемия (11 март 2020 г.), спада към малко по-ранен период, в който извънредната здравна обстановка вече е започнала да се проявява[28], и следователно, противно на, изглежда, твърдяното от Ryanair, не може да се счита, че няма никаква връзка със събитието, чиито последици разглежданата схема за помощ има за цел да преодолее.

3. По третото оплакване

31. Жалбоподателят твърди, че като е приел в точки 38—44 от обжалваното съдебно решение, че Комисията е доказала в спорното решение необходимостта да се ограничи достъпът до разглежданата схема за помощ само до авиокомпании, притежаващи издаден от шведските органи оперативен лиценз, Общият съд е допуснал няколко грешки при прилагане на правото и явно е изопачил фактите.

32. Най-напред, в точки 40 и 41 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно приел, „що се отнася до въпроса дали разглежданата схема за помощ е подходяща“, че предвид обстоятелството, че тя е под формата на държавни гаранции за заеми с максимален срок от шест години, „критерият за притежаване на шведски лиценз […] гарантира известна стабилност на присъствието, най-малкото административно и финансово, на последните“, от една страна, като позволява на шведските органи да контролират начина, по който помощта се използва, така че възможно най-рядко да се прибягва до държавната гаранция (т. 40), и от друга страна, като им предоставя възможността да упражняват, в съответствие със задълженията, произтичащи по-специално от член 5 и член 8, параграф 2 от Регламент № 1008/2008, финансов контрол върху получателите (т. 41). Освен това Общият съд неправилно заключил, отново в точки 40 и 41 от обжалваното съдебно решение, че не би било възможно упражняването на

[27] Както подчертава Ryanair, в бележка под линия 10 от спорното решение се посочва, че за SAS е била запазена сума в максимален размер от 1,5 милиарда шведски крони (SEK).

[28] На 30 януари 2020 г. СЗО издава предупреждение за „извънредна ситуация по отношение на общественото здраве с международно значение“ (P.H.E.I.C., Public Health Emergency of International Concern).

същия контрол „върху авиокомпании […], които единствено предоставят услуги на шведска територия“, тъй като, от една страна, „по дефиниция предоставянето на услуги може да бъде преустановено в много кратък срок, дори незабавно“ (т. 40), и от друга страна, шведските органи не разполагат с никаква компетентност по силата на Регламент № 1008/2008 „да контролират финансовото положение на авиокомпаниите, които нямат шведски лиценз“ (т. 41). Накрая, в точка 42 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно приел, че разпоредбите на Регламент № 1008/2008 „установяват взаимни регулаторни задължения между авиокомпаниите, притежаващи шведски лиценз, и шведските органи и по този начин създават специфична и стабилна връзка между тях, надлежно отговаряща на условията, предвидени в член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, които изискват помощта да съдейства за преодоляване на сериозни затруднения в икономиката на съответната държава членка“.

33. Жалбоподателят изтъква три отделни довода.

34. На първо място, той твърди, че в мотивите на спорното решение не се споменава възможността шведските органи да контролират начина, по който помощта се използва от дружествата получатели. Следователно Общият съд допълнил мотивите на това решение, които поначало били непълни.

35. В това отношение отбелязвам, че в точка 43 от спорното решение Комисията изрично се позовава на обстоятелството, че авиокомпаниите, притежаващи оперативен лиценз, издаден в Швеция, имат основно място на стопанска дейност в тази държава членка и там подлежат на редовен мониторинг на финансовото им състояние. Следователно, противно на по същество твърдяното от Ryanair, Общият съд не е заместил мотивите на спорното решение със свои, а само ги е пояснил. В това отношение припомням, че макар в рамките на проверката за законосъобразност, предвидена в член 263 ДФЕС, Общият съд да не може по никакъв повод да замести със свои мотивите на издателя на обжалвания акт [29], все пак може да се наложи, освен ако нито една обективна причина не го оправдава, той да тълкува мотивите на оспорвания акт и по различен начин от издателя на акта, и дори при определени обстоятелства да отхвърли изложените изрично от издателя мотиви [30]. За да отговори на оплакването на жалбоподателя, в точка 40 от обжалваното съдебно решение Общият съд прави само тълкуване на спорното решение в съответствие със съдържащите се в него указания и следователно не замества мотивите на това решение.

36. На второ място, Ryanair твърди, че противно на приетото от Общия съд, не съществува връзка между факта, че авиокомпанията, която получава помощ, притежава оперативен лиценз, издаден в държавата членка, която предоставя помощта, и възможността на тази държава членка да контролира използването ѝ. Единствената цел на контрола, извършван съгласно член 8 от Регламент № 1008/2008 от компетентния лицензиращ орган, всъщност била той да се увери, че въздушните превозвачи разполагат с достатъчно средства по всяко време, за да гарантират безопасността на своите дейности. Този орган нямал правомощия да упражнява принуда върху тези превозвачи по отношение на използването на техните финансови ресурси. Освен това Ryanair твърди, че Кралство Швеция е можело да постави предоставянето на помощта в зависимост от обективни ангажименти за контрол на нейното използване от получателите ѝ, вместо да налага дискриминационно изискване,

[29] Вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2021 г., World Duty Free Group и Испания/Комисия (C-51/19 P и C-64/19 P, EU:C:2021:793, т. 70).

[30] Вж. решение от 6 октомври 2021 г., World Duty Free Group и Испания/Комисия (C-51/19 P и C-64/19 P, EU:C:2021:793, т. 71)

основано на гражданството. Той посочва като пример Решение 2010/13/ЕО[31], в което Комисията обявява за несъвместима с вътрешния пазар германска мярка, която ограничава въпросната помощ до предприятия, чиито седалище и корпоративно управление се намират в съответната държава членка, като посочва, че необходимостта да се контролира финансовото състояние на получателите, може да бъде удовлетворена с не толкова дискриминационни средства.

37. В това отношение отбелязвам, че както посочва Комисията в писменото си становище, по силата на членове 8 и 9 от Регламент № 1008/2008 компетентният лицензиращ орган на всяка държава членка може по всяко време да направи оценка на финансовите резултати на въздушен превозвач от Общността, на който е предоставил оперативен лиценз, като поиска съответната информация (член 8, параграф 4, втора алинея и член 9, параграф 1 от Регламент № 1008/2008). Освен това, за да оцени постоянната финансова пригодност на съществуващите притежатели на лицензи, този орган има право да изисква, освен заверените отчети за всяка финансова година, прогнозен балансов отчет, предходни и прогнозирани стойности на разходите и приходите, разчети за планираните парични потоци и планове за финансова ликвидност (вж. приложение I от Регламент № 1008/2008, т. 3), както и, при специфични обстоятелства — по-специално в случай на обслужване на нови линии или значителни изменения в обхвата на дейността — „бизнес план“, включващ за определен период „подробно описание на планираните от въздушния превозвач търговски дейности за въпросния период от време, по-специално по отношение на очакваното развитие на пазара и инвестициите, които да се направят, включително финансовите и икономическите последици от тези дейности“ (вж. член 8, параграфи 5 и 6 и определението на понятието „бизнес план“ в член 2, точка 12 от същия регламент).

38. Независимо от специфичната цел на осъществявания от компетентните лицензиращи органи контрол или от липсата на ефективни правомощия за упражняване на принуда по отношение на използването на финансовите ресурси от лицензираните въздушни превозвачи, от изложеното по-горе е видна действителната възможност, дори задължението за осъществяване на непрекъснат и широкообхватен мониторинг, който позволява на органите на държавата членка, предоставяща помощта, както правилно е приел Общият съд в точка 40 от обжалваното съдебно решение, да контролират използването на тази помощ, и по-специално, тъй като става въпрос за помощ под формата на публична гаранция, да преценяват конкретно риска от задействане на тази гаранция. Впрочем не виждам защо обстоятелството, че правомощията за контрол, предоставени с Регламент № 1008/2008 на компетентния лицензиращ орган, се използват и за контрол на използването от лицензираните въздушни превозвачи на държавните ресурси, предоставени в рамките на контролираната транспортна дейност, представлява, както твърди Ryanair, нарушение на този регламент, дори ако се приеме, че целта на предоставените на тези органи правомощия е единствено да се гарантира безопасността на въздушния транспорт.

39. Както отбелязва Общият съд обаче, авиокомпаниите, които притежават лиценз, издаден от друга държава членка, не подлежат на мониторинг като описания по-горе. Освен това, както правилно отбелязват шведското и френското правителство, подобен по обхват и интензивност контрол — отразяващ интензивността на връзката между всеки въздушен превозвач и държавата, в която е издаден оперативният лиценз — трудно би могъл да бъде

[31] Решение 2010/13/ЕО на Комисията от 30 септември 2009 година относно схема за помощ № C 2/09 (ex N 221/08 и N 413/08), която Германия възнамерява да приведе в действие за подобряване на рамковите условия за капиталови инвестиции (ОВ L 6, 2010 г., стр. 32, по-специално съображение 108).

наложен на тези дружества по силата на договор като условие за предоставяне на помощта. Даденият от Ryanair пример с естонската авиокомпания Nordica, с която Швеция е сключила договор за обществена услуга, не е релевантен в настоящия случай, в който разглежданата мярка представлява помощ, предоставена под формата на държавна гаранция, и следователно става въпрос да се провери при какви условия съответната авиокомпания използва получените заеми, а не до каква степен изпълнява поетите задължения за обществена услуга [32]. По същия начин не е релевантно, дори да се приеме, че е относимо [33], позоваването на Ryanair на Решение 2010/13, тъй като в това решение помощта е била ограничена, както вече беше посочено, само до дружества, които имат както седалище, така и административно управление в съответната държава членка — двойно изискване, което изключва местата на дейност, клоновете и дъщерните дружества на дружества от Съюза, което според Комисията не е обосновано от необходимостта, на която се е позовала тази държава членка, да осъществява необходимия контрол на финансовото състояние на инвеститорите. Както правилно отбелязва Комисията, член 4 от Регламент № 1008/2008, в който се прави позоваване на понятието „основно място на дейност“ [34], във връзка с член 2, параграф 26 от посочения регламент, не изисква такова кумулиране. Накрая, обстоятелството, че разглежданата схема за помощ се предоставя и управлява от административен орган, различен от този, който упражнява контрол, не поставя под въпрос ефективността на контрола, на който подлежат в Швеция авиокомпаниите, отговарящи на условията за предоставяне на помощта, нито стабилността на присъствието на тези дружества в тази държава членка, като, както посочва Общият съд, тези две обстоятелства дават възможност за по-лесен мониторинг на условията за използване на помощта.

40. На трето място, Ryanair твърди, че Регламент № 1008/2008 не налага на авиокомпаниите задължение да предоставят услуги от или до държавата членка, която им е издала оперативен лиценз, или на нейната територия, нито пък прави за тези авиокомпании прекратяването на такива услуги по-трудно, отколкото за авиокомпаниите, извършващи дейност при условията на свободно предоставяне на услуги.

41. В това отношение трябва да се отбележи, че противно на, изглежда, изтъкнатото от Ryanair, в точки 40—42 от обжалваното съдебно решение Общият съд по никакъв начин не е потвърдил или дори не е намекнал за съществуването на задължение за въздушните превозвачи, притежаващи издаден в дадена държава членка оперативен лиценз, да извършват дейност на територията на тази държава членка. Вместо това той само е отбелязал, че притежаването на такъв лиценз гарантира „известна стабилност на присъствието, най-малкото административно и финансово“, на тези превозвачи — констатация, която не може да бъде оспорена.

[32] Ryanair се позовава на Решение на Комисията от 11 август 2020 г. относно държавна помощ SA.57586 (2020/N) — Естония COVID-19: Рекапитализация и заем със субсидирана лихва за Nordica (ОВ C 346, 2020 г., т. 3), където в съображение 18 и в бележка под линия 10 се споменава договор за обществена услуга, сключен между Швеция и Nordica, действащ от 27 октомври 2019 г. до 27 октомври 2023 г.

[33] Съгласно постоянната съдебна практика законосъобразността на предходна практика на вземане на решения (и a fortiori на отделно решение), дори да е доказана, не е достатъчна, за да се постави под въпрос законосъобразността на решение на Комисията относно държавна помощ, вж. определение от 10 октомври 2017 г., Greenpeace Energy/Комисия (C-640/16 P, непубликувано, EU:C:2017:752, т. 27 и цитираната съдебна практика).

[34] Припомням, че съгласно член 2, параграф 26 от Регламент № 1008/2008 „основно място на стопанска дейност“ означава „мястото на централата или седалището на въздушен превозвач от Общността в държава членка, от където се упражняват основните финансови функции и оперативен контрол на въздушния превозвач от Общността, включително непрекъснато управление на летателната годност“.

42. Що се отнася до оспорваната от жалбоподателя констатация на Общия съд в точка 40 от обжалваното съдебно решение, че по дефиниция предоставянето на услуги може да бъде преустановено в много кратък срок, дори незабавно, отбелязвам, че Ryanair посочва само, че никоя изрична разпоредба на Регламент № 1008/2008 или на правото на Съюза не „прави по-малко трудно“ преустановяването на дейността в държава членка от авиокомпания, която не притежава издаден в тази държава членка лиценз, в сравнение с авиокомпания, която притежава такъв лиценз. Подобен довод, освен че не позволява да се обори посочената по-горе констатация на Общия съд, не отчита обстоятелството, че както правилно отбелязва Комисията, трайните и реципрочни връзки между въздушния превозвач и държавата членка, в която е издаден лицензът, са такива, че е малко вероятно той да реши да преустанови всякаква дейност на нейна територия, както е малко вероятно въздушен превозвач да установи основното си място на дейност по смисъла на член 4 от Регламент № 1008/2008, което включва по-специално оперативния контрол и управлението на поддържането на летателната годност, в държава членка, в която няма намерение да извършва никаква дейност. Самото Ryanair, независимо от статута си на общоевропейска авиокомпания и въпреки че, както твърди то, превозва повече пътници от и до Германия, Испания или Италия, отколкото от и до Ирландия — страната, издала неговия оперативен лиценз, при все това продължава да е най-значимата ирландска авиокомпания, която вече повече от 35 години има „несравним принос“ за свързаността и икономиката на тази държава членка[35]. Във всеки случай шведското правителство заявява в своя писмен отговор, който не е оспорен от Ryanair, че няма авиокомпании, които да притежават издаден в Швеция оперативен лиценз и да не предоставят въздухоплавателни услуги до, от или в рамките на територията на тази държава членка.

43. Ето защо според мен Общият съд не е допуснал твърдените от Ryanair грешки, като в точки 43 и 44 от обжалваното съдебно решение е заключил, че като е ограничило ползването на помощта само до авиокомпаниите, притежаващи шведски лиценз, Кралство Швеция е искало законосъобразно да се увери в съществуването на стабилна връзка между него и авиокомпаниите, които получават неговата гаранция — въпреки че авиокомпаниите, които притежават лицензи, издадени в други държави членки, също могат да допринесат до известна степен за свързаността и шведската икономика — и че това ограничение е годно да постигне целта за преодоляване на сериозните затруднения в икономиката на тази държава членка. Бих добавил, че съществуването на такава стабилна връзка е от особено значение в контекста на криза и несигурност като създадените от пандемията от COVID-19, което може да окаже сериозно влияние върху търговския избор на авиокомпаниите, опериращи на шведска територия.

44. Поради това считам, че третото оплакване от първото основание за обжалване трябва да бъде отхвърлено.

4. По четвъртото оплакване

45. В рамките на четвъртото оплакване от първото си основание за обжалване Ryanair твърди, че като е отхвърлил в точки 45—54 от обжалваното съдебно решение доводите на жалбоподателя относно липсата на пропорционалност на разглежданата схема за помощ, Общият съд е допуснал няколко грешки при прилагане на правото и явно е изопачил фактите.

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

46. Той изтъква пет довода в този смисъл.

47. На първо място, жалбоподателят оспорва констатацията на Общия съд в точка 45 от обжалваното съдебно решение, че „двойното изискване за притежаване на шведски лиценз и за въздушно обслужване на шведската територия чрез редовни полети може най-добре да осигури трайния характер на присъствието на авиокомпания на посочената територия“. Според жалбоподателя мотивите, изложени от Общия съд също в точка 45 от обжалваното съдебно решение, а именно че „наличието на основно място на стопанска дейност на авиокомпания на територията на дадена държава членка“, тъй като „съответства на мястото на вземане на административни и финансови решения“, „в случая е особено важно, за да се гарантира, че свързаността на Швеция няма да бъде прекъсната от днес за утре“, се основавали на хипотетични и неправилни твърдения, тъй като основният критерий, въз основа на който дадена авиокомпания прекъсва или продължава да предоставя услугите си, е нейната търговска стратегия, която не зависи от основното ѝ място на установяване.

48. Тъй като този довод по същество се припокрива с доводите, изтъкнати в рамките на второто оплакване, само препращам към точка 42 от настоящото заключение. Самият факт, че от правна гледна точка и абстрактно дадена авиокомпания може да преустанови напълно своята дейност на територията на издалата нейния оперативен лиценз държава членка също толкова лесно, колкото и авиокомпания, която извършва дейност в тази държава членка в рамките на свободното предоставяне на услуги, не позволява да се постави под въпрос обстоятелството, на което се основава Общият съд — че на практика такова преустановяване е много малко вероятно поради реципрочните връзки между въздушния превозвач и държавата членка, предоставила лиценза. Що се отнася до твърдението, че авиокомпаниите, които не притежават лиценз в държавата членка, в която извършват дейност, „са склонни да предлагат по-бърза връзка“, жалбоподателят не изяснява релевантността му по отношение на оспорваните от него констатации на Общия съд. Впрочем тази констатация се основава на данни, по чиято оспорена от Комисията допустимост Общият съд е решил да не се произнася, както е видно от точка 55 от обжалваното съдебно решение, което жалбоподателят не оспорва в рамките на разглежданата понастоящем жалба.

49. На второ място, Ryanair оспорва констатацията в точка 45 от обжалваното съдебно решение, че „авиокомпаниите, които отговарят на условията за получаване на помощта, по принцип допринасят главно за редовното обслужване на Швеция както от гледна точка на превоза на товари, така и на превоза на пътници“. Според жалбоподателя, от една страна, тази констатация се основава на явно изопачаване на фактите, тъй като данните, изложени от Общия съд в точка 46 от обжалваното съдебно решение, сочели, че авиокомпаниите, притежаващи шведски лиценз, са малцинство в два от трите сегмента, на които са разделени въздухоплавателните услуги в обхвата на спорното решение, а именно полетите в рамките на Съюза (49 %) и полетите извън Съюза (35 %). От друга страна, тази констатация била в противоречие с принципа на пропорционалност, тъй като означавала, че предприятие или категория предприятия, които „в най-голяма степен“ отговарят на целта на мярката, имат право на цялата помощ, която тя предоставя. Ryanair също така твърди, че в точка 46 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно квалифицира като „обстоятелство от първостепенно значение“ факта, че през 2019 г. авиокомпаниите, притежаващи шведски лиценз, са осигурявали 98 % от вътрешния превоз на пътници и 84 % от вътрешния превоз на товари. Правилната преценка на това обстоятелство въз основа на принципа на пропорционалност трябвало да доведе Общия

съд до заключението, че тъй като вътрешният въздушен превоз представлява много малка част от общия въздушен превоз в Швеция, той не може сам по себе си да обоснове критерия за притежаване на национален лиценз. Освен това жалбоподателят отбелязва, че ако действително преследваната от шведските органи цел е била да се осигури вътрешната свързаност на Швеция, мярка, която подкрепя и дейности извън национално равнище на авиокомпаниите с лиценз, издаден от тази държава членка, трябва сама по себе си да се счита за непропорционална.

50. Доводите на Ryanair според мен не са убедителни.

51. От съвместния прочит на точки 45 и 46 от обжалваното съдебно решение всъщност следва, че като приема, че авиокомпаниите с шведски лиценз по принцип допринасят главно за редовното обслужване на Швеция, Общият съд на практика иска да подчертае като цяло по-големия принос на тези авиокомпании за постигането на общата цел за осигуряване на свързаността на тази държава членка в различните ѝ аспекти, състоящи се от вътрешен и външен превоз на пътници и товари. Подобен прочит се потвърждава в края на точка 49 от обжалваното съдебно решение, в която Общият съд посочва, че като акцентира върху дела си на шведския пазар на въздушен превоз на пътници от и до Швеция, жалбоподателят „не коментира факта, че свързаността на Швеция не се гарантира единствено от въздушния превоз на пътници, от една страна, и от външния за територията на Швеция превоз, от друга страна, но и от въздушния превоз на товари и от вътрешния за територията на тази държава въздушен превоз на пътници“. Ако се разглежда от тази гледна точка, самият факт, както посочва Ryanair, че авиокомпаниите, притежаващи шведски лиценз, нямат мажоритарен дял в превоза на пътници в рамките на Съюза и извън него, няма решаващото значение, което му приписва жалбоподателят.

52. Освен това не считам, че Общият съд е допуснал грешките при прилагане на правото, твърдени от жалбоподателя, нито е изопачил фактите — на които впрочем Ryanair не се позовава конкретно — като е подчертал особеното значение за Кралство Швеция на осигуряването на вътрешната въздушна свързаност предвид географските характеристики на тази държава членка.

53. В писмения си отговор шведското правителство подчертава по-специално значението на въздушния транспорт за осигуряване на мобилността в Швеция, особено там, където няма установени пътни връзки, както и по-конкретно значението на вътрешния превоз на товари за икономиката на страната. Следователно е разбираемо, че при преследването на целта си да се отстранят причинените от пандемията смущения в икономиката чрез осигуряване на свързаността на Швеция, шведските органи отдават особено значение на вътрешната свързаност. Следователно Общият съд не е допуснал грешка, като е приел, че данните за вътрешния превоз на пътници и товари от авиокомпаниите, притежаващи шведски лиценз, са от решаващо значение. Както беше посочено по-горе, Кралство Швеция твърди, без това да бъде оспорено от Ryanair, че всички предприятия, които притежават шведски лиценз и отговарят на условията на разглежданата схема за помощ, допринасят в по-голяма или по-малка степен за вътрешната свързаност на Швеция. Следователно критерият за притежаване на такъв лиценз отразява реалността на шведския пазар на въздушен транспорт.

54. Накрая, противно на твърденията на Ryanair, самият факт, че в рамките на стратегията, прилагана от органите на държава членка при създаването на схема за помощ с оглед постигането на определена цел, някои специфични цели в рамките на тази по-обща цел

придобиват по-голямо значение за тези органи, не означава автоматично, че схемата е непропорционална само защото кръгът на получателите не е определен по такъв начин, че помощ да могат да получават само онези предприятия или дейности, които допринасят за постигането на тези специфични цели.

55. На трето място, Ryanair упреква Общия съд, че в рамките на анализа на пропорционалността на разглежданата схема за помощ не е оценил въздействието на тази схема върху конкуренцията. Подобна оценка била от съществено значение, за да се определи дали начинът, по който се предоставя помощта, не надхвърля необходимото за постигане на преследваната цел. Тъй като доводите на Ryanair по този въпрос се припокриват с изложените в подкрепа на третото основание за обжалване, препращам към анализа на това основание.

56. На четвърто място, Ryanair оспорва съображенията на Общия съд, изложени в точки 50 и 51 от обжалваното съдебно решение, за да се обоснове, че на условията за получаване на помощта отговарят авиокомпании, които допринасят по-малко от нея за свързаността на Швеция, като не се отчита значението на нейния пазарен дял от 5 %.

57. В това отношение припомням, че в точка 50 от обжалваното съдебно решение Общият съд, след като посочва, че предоставянето на публични средства в рамките на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС предполага „помощта, предоставена от съответната държава членка в сериозно затруднение, да може да поправи затрудненията в икономиката на тази държава, което предполага цялостно отчитане на положението на авиокомпаниите, които могат да позволят възстановяването на посочената икономика“, уточнява, че „[к]ато се има предвид, че средствата, които могат да бъдат предоставени от съответната държава членка, не са безкрайни и следователно трябва да отговарят на приоритети, не може да се пренебрегне фактът, че посочената държава членка е трябвало да вземе предвид авиокомпании, които, макар да са по-малки от жалбоподателя, […] [като] превозват по-малко пътници и реализират по-малък оборот, са съсредоточавали дейността си върху вътрешното въздушно обслужване на шведската територия, което е от още по-голямо значение предвид особеностите на шведската територия и особения период, който се характеризира с пандемията“. В точка 51 от обжалваното съдебно решение Общият съд допълва, че „[е] нямало гаранция за Кралство Швеция, че приносът за свързаността на тази държава, осигурен от авиокомпания, участваща във външния въздушен превоз на пътници, чието основно място на стопанска дейност не се намира на нейна територия, ще продължи да е налице след кризата, ако се предположи, че на тази авиокомпания бъде предоставена държавната гаранция“. След това той се позовава на положението на жалбоподателя към момента на приемането на спорното решение, като отбелязва, че пазарният му дял е намалявал непрекъснато, като от 11,8 % е достигнал 5 %, и че той е възнамерявал да намали физическото си присъствие на шведска територия до една-единствена база в Гьотеборг, в която е имал само един летателен апарат. Според жалбоподателя доводите на Общия съд подлежат на критика в два аспекта. От една страна, макар да е вярно, че държавите членки разполагат с ограничени ресурси, те били напълно способни да създадат схема, при която помощта, макар и с определен таван, се разпределя в съответствие с принципите на недопускане на дискриминация и на пропорционалност, както и в съответствие с преследваната цел. От друга страна, нито евентуалното намаляване на пазарния дял, нито броят на базите или самолетите са посочени в спорното решение като критерии за получаване на помощта.

58. Според мен доводите на жалбоподателя трябва да бъдат отхвърлени. Най-напред отбелязвам, че в точка 50 от обжалваното съдебно решение Общият съд излага съображенията си по твърдението на жалбоподателя, че фактът, че авиокомпаниите с по-малък пазарен дял от неговия отговарят на условията за получаване на помощ, представлява елемент на непоследователност в системата, като подчертава необходимостта да се вземе предвид приносът на получаващите помощта авиокомпании за свързаността на Швеция не само от „количествена“, но и от „качествена“ гледна точка. Подобен подход, който предполага възможност за държавите членки да определят приоритети при преследването на целта на помощта, предоставена по силата на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, сам по себе си не противоречи, както е посочено в точка 54 от настоящото заключение, на принципа на пропорционалност, като се имат предвид и ограничените ресурси, предоставени за преследването на тази цел, по-специално в контекста на обща криза като тази, предизвикана от пандемията от COVID-19.

59. В това отношение Общият съд правилно е изтъкнал значението, което с оглед на целта на разглежданата схема за помощ имат по-малките дружества или дружествата, действащи в специфични сектори, като например не само изрично посочените от Общия съд полети с медицинска цел или за оказване на спешна помощ, но също така, както изтъква шведското правителство, свързването на периферните райони на Швеция или вътрешния превоз на товари, по-специално предвид характеристиките на извънредното събитие, представляващо пандемията от COVID-19, чиито последици за шведската икономика разглежданата схема за помощ е имала за цел да отстрани. Когато жалбоподателят твърди, че тези съображения предполагат, че Общият съд трябва да провери дали всички дружества с шведски лиценз преследват „специфична цел“, той не взема предвид факта, че в точка 50 от обжалваното съдебно решение Общият съд не посочва само авиокомпаниите, преследващи „специфични цели“, а по-общо положението на авиокомпаниите, които, независимо от своя размер и пазарен дял, „са съсредоточавали дейността си върху вътрешното въздушно обслужване на шведската територия“. Тъй като, както беше посочено по-горе, към момента на приемането на спорното решение всички авиокомпании, които се ползват от въпросната схема за помощ, са допринасяли в по-голяма или по-малка степен за това обслужване, доводът на Ryanair е неотносим.

60. Накрая, трябва да се отхвърли доводът на Ryanair, че в точка 51 от обжалваното съдебно решение Общият съд е добавил допълнителни критерии за получаване на помощта към посочените в спорното решение. Всъщност, когато в тази точка Общият съд се позовава на положението на жалбоподателя към момента на приемането на спорното решение, той има за цел само да илюстрира, че авиокомпания, чието основно място на стопанска дейност не е на шведска територия и чиято дейност е съсредоточена върху външния превоз на пътници, е в състояние в по-малка степен да гарантира на шведските органи, че ще продължи дейността си на тази територия след кризата.

61. На пето място, жалбоподателят твърди, че Общият съд е допуснал грешка, като е посочил в точка 53 от обжалваното съдебно решение, че Комисията не е длъжна „да се произнася абстрактно по всички възможни алтернативни мерки“. Позоваването на решение от 6 май 2019 г., Scor/Комисия[36], се основавало на неправилно тълкуване на това решение, което се отнасяло само до задължението на Комисията да изрази становище относно евентуалните алтернативни мерки в мотивите на решението. Освобождаването на Комисията от задължението да провери дали не съществуват по-малко ограничителни

[36] T-135/17, непубликувано, EU:T:2019:287 (наричано по-нататък „решение Scor“, т. 94).

мерки, водело до отричане на самата същност на принципа на пропорционалност. В настоящия случай съображенията на Общия съд подлежали в още по-голяма степен на критика, тъй като разпределението на разглежданите помощи въз основа на пазарните дялове било напълно осъществима възможност.

62. Веднага ще посоча, че оспорваната от жалбоподателя констатация в точка 53 от обжалваното съдебно решение според мен не може да бъде подкрепена и трябва най-малкото да бъде преразгледана от Съда.

63. Несъмнено е вярно, че както припомня френското правителство, в решение Denkavit italiana [37] Съдът е посочил, че понятието за помощ в член 107, параграф 1 ДФЕС се отнася до решенията на държавите членки, които с оглед преследването на присъщите си икономически и социални цели предоставят ресурси на предприятия или на други правни субекти или им осигуряват преимущества, предназначени да способстват за осъществяването на преследваните икономически или социални цели, и че следователно „решението за предоставяне на помощ и аспектите на такава мярка представляват политически избор на националните законодателни и административни органи под контрола на Комисията и Съда“ [38].

64. Това обаче не означава, че при определянето на реда и условията за предоставяне на помощта, и по-специално на кръга на получателите ѝ, държавите членки не са длъжни да спазват принципа на пропорционалност във всичките му аспекти. Този принцип изисква да се докаже, че разглежданата мярка не надхвърля необходимото за постигането на преследваната цел и че тази цел не може да се постигне с по-слабо ограничителни мерки [39]. Следователно жалбоподателят с право оспорва правилността на констатацията на Общия съд в точка 53 от обжалваното съдебно решение [40].

65. Като се има предвид това, за да се провери в рамките на оценката на съвместимостта на помощта с вътрешния пазар пропорционалността на нейните условия — по-специално по отношение на определянето на кръга на получателите ѝ — евентуалните „по-слабо ограничителни мерки“, които Комисията трябва да вземе предвид, трябва да могат да допринесат еднакво ефективно за целта, преследвана с предоставянето на помощта, в настоящия случай целта за преодоляване на смущенията в икономиката в резултат на пандемията от COVID-19. Това означава, че не е достатъчно тя да си представи абстрактно съществуването на такива алтернативни мерки, а че трябва също така те да бъдат толкова ефективни, колкото мерките, планирани от въпросната държава членка за постигането на тази цел.

66. Извън оспорваната от жалбоподателя констатация Общият съд следва посочения по-горе подход, като в точка 54 от обжалваното съдебно решение, препращайки към анализа, съдържащ се в точки 40—44 и точка 49 от него, заключава, че „разширяването на обхвата на разглежданата схема за помощ по отношение на компании, които не са

[37] Решение от 27 март 1980 г. (61/79, EU:C:1980:100, т. 31).

[38] Вж. заключение на генерален адвокат Saugmandsgaard Øe по дело A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, т. 98).

[39] Вж. по отношение на проверката, която трябва да се прави при оценката на селективността на помощта, решение от 6 октомври 2021 г., World Duty Free Group и Испания/Комисия (C-51/19 P и C-64/19 P, EU:C:2021:793, т. 140 и цитираната съдебна практика).

[40] Впрочем отбелязвам, че в точка 94 от решение Scor, на което се позовава Общият съд — което впрочем, противно на твърдението на жалбоподателя, Общият съд е тълкувал правилно — се цитира точка 170 от решение от 3 декември 2014 г., Castelnou Energía/Комисия (T-57/11, EU:T:2014:1021), което на свой ред препраща към точка 101 от решение от 23 октомври 1997 г., Комисия/Франция, C-159/94, Racc., EU:C:1997:501. И двете решения се отнасят до тълкуването на член 106, параграф 2 ДФЕС, а не на член 107, параграф 2 ДФЕС.

установени в Швеция, не би позволило да се постигне целта на тази схема, доколкото […] изискването да се вземе предвид отнасящият се до Швеция въздушен транспорт в неговата цялост, многообразие и продължителност, не би било изпълнено толкова добре, ако се приемат предложените от жалбоподателя критерии; следователно Комисията с основание не ги е одобрила“. Освен това от всички мотиви в обжалваното съдебно решение, отнасящи се до преценката на пропорционалността, е видно, че Общият съд е приел по-специално, че Комисията не е допуснала грешка, като не е взела предвид критерий за разпределение на помощта, който е строго пропорционален на пазарните дялове, тъй като, от една страна, този критерий не би позволил да се вземат предвид приоритетите, преследвани законосъобразно от шведското правителство, и от друга страна, тези приоритети не биха могли да бъдат изпълнени по същия ефективен начин и с достатъчно продължителни гаранции от авиокомпании, които не притежават издаден от Швеция лиценз.

67. По изложените по-горе съображения считам, че доводите, изложени от Ryanair в рамките на третото оплакване на първото си основание за обжалване, не позволяват да се направи извод — като се имат предвид ситуацията към момента на приемане на спорното решение и характеристиките на събитието, представляващо пандемията от COVID-19, което е в основата на смущенията в икономиката, които разглежданата схема за помощ цели да отстрани, както и необходимостта да се вземат предвид приоритетите, преследвани от Кралство Швеция при създаването на тази схема — че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото или явно е изопачил фактите, като е заключил, че двойният критерий, въз основа на който се определят авиокомпаниите, които получават помощта — отнасящ се до притежаването на шведски лиценз и извършването на редовни полети от или до Швеция или на територията на тази държава членка — не надхвърля необходимото за постигането на целта на тази схема.

68. От това според мен следва, че четвъртото оплакване от първото основание за обжалване също трябва да бъде отхвърлено.

5. Заключение по първото основание за обжалване

69. Въз основа на изложените съображения предлагам на Съда да отхвърли твърденията по първото основание за обжалване.

Б. По второто основание за обжалване

70. Второто основание за обжалване е насочено срещу точки 61—64 от обжалваното съдебно решение, с които Общият съд отхвърля третата част от първото основание на жалбата на Ryanair.

71. В точка 61 от това съдебно решение, за начало, доколкото жалбоподателят основава доводите си на наличието на дискриминация, произтичаща от разглежданата схема за помощ, и на непропорционалността на последната, Общият съд препраща към разглеждането на първите две части на първото основание на жалбата. След това в точка 62 от обжалваното съдебно решение той констатира, че член 56 ДФЕС не се прилага към въздушния транспорт, тъй като „по силата на член 58, параграф 1 ДФЕС свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта се регулира от разпоредбите на дяла, отнасящ се до транспорта, а именно дял VI от ДФЕС“, и че следователно „в рамките на

първичното право свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта е подчинено на специален правен режим“. По-нататък той отбелязва, че въз основа на член 100, параграф 2 ДФЕС законодателят на Съюза е приел Регламент № 1008/2008, чиято цел е именно да определи условията за прилагане на принципа на свободно предоставяне на услуги в сектора на въздушния транспорт, и констатира, че жалбоподателят не твърди, че този регламент е нарушен. Накрая, в точка 64 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, че жалбоподателят не доказва по какъв начин лишаването от достъп до разглежданата помощ може да го разубеди да предоставя услуги от Швеция и за Швеция.

72. В рамките на това основание Ryanair изтъква по същество две оплаквания.

73. В рамките на първото си оплакване то твърди, че констатацията на Общия съд в точка 63 от обжалваното съдебно решение, че в първоинстанционното производство не се твърди нарушение на Регламент № 1008/2008, не е мотивирана и се основава на явно изопачаване на фактите. Ryanair отбелязва, че в няколко точки от жалбата си до Общия съд се позовава на този регламент [41] и че е приложило и доклад на експерт по авиационно право, в който се подчертават аспектите, в които спорното решение е несъвместимо с нормативната рамка на този регламент. Като се позовава на решение от 6 февруари 2003 г., Stylianakis [42], жалбоподателят във всеки случай посочва, че твърдението за нарушение на свободното предоставяне на услуги в сектора на въздушния транспорт е равнозначно на твърдение за нарушение на Регламент № 1008/2008. Освен това, в съответствие с член 15 от този регламент, при разглеждането на нарушението на неговите разпоредби, свързани със свободното предоставяне на услуги, е задължително да се направи позоваване на първичното право.

74. В това отношение, без да е необходимо да се изразява становище по съществото на разглежданото оплакване, достатъчно е да се отбележи, както прави Комисията, че в точка 64 от обжалваното съдебно решение Общият съд все пак е отговорил по същество на доводите на жалбоподателя относно твърдяното нарушение на член 56 ДФЕС. Следователно, дори да беше основателно, това оплакване щеше да е безпредметно, тъй като във всички случаи третата част от първото основание на жалбата е отхвърлена от Общия съд на основанията, изложени в посочената по-горе точка 64.

75. С второто оплакване, в подкрепа на което се изтъкват два отделни довода, които следва да бъдат разгледани заедно, жалбоподателят оспорва констатациите в точка 64 от обжалваното съдебно решение.

76. На първо място, Ryanair оспорва констатацията в посочената точка 64, че не е доказало по какъв начин обстоятелството, че в резултат на определянето на обхвата на разглежданата схема за помощ то е лишено от достъп до заемите, ползващи се от предоставената от Кралство Швеция държавна гаранция, „може да го разубеди да предоставя услуги от Швеция и към Швеция при положение че от доказателствата по преписката е видно, че независимо от разглежданата схема за помощ и поради обикновени търговски съображения жалбоподателят постепенно е намалявал дейността си на шведска територия, както що се отнася до обслужваните направления, така и до броя летателни апарати на тази територия“. Тази констатация била неправилна, тъй като самото изключване от ползването на предимство, запазено за „шведските авиокомпании“, възпирало свободното предоставяне на услуги от други авиокомпании, както впрочем

[41] Той се позовава по-специално на параграфи 82, 92 и 93 от този акт.

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

било видно и от решение International Jet Management[43]. Посочената констатация се основавала също на явно изопачаване на фактите. На второ място, Ryanair оспорва констатацията в точка 64 от обжалваното съдебно решение, че жалбоподателят „не посочва фактическите и правните обстоятелства, въз основа на които разглежданата схема за помощ според него поражда ограничения, надхвърлящи тези, които задействат забраната по член 107, параграф 1 ДФЕС, но които, както бе прието в рамките на първите две части от първото основание, все пак са необходими и пропорционални за преодоляването на сериозните затруднения на шведската икономика, причинени от пандемията от COVID-19, в съответствие с изискванията на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС“. Най-напред, жалбоподателят твърди, че Общият съд е допуснал грешка, като при разглеждането на ограничението на свободното предоставяне на услуги се е позовал само на член 107 ДФЕС. Като препраща към изложеното в рамките на първото оплакване от първото основание за обжалване (вж. т. 12 от настоящото заключение), той твърди, че пряка дискриминация, основана на гражданство, като въведената с оспорваната мярка, засягаща свободното предоставяне на услуги, може да бъде обоснована само при наличието на основанията за дерогация, изчерпателно посочени в член 52 ДФЕС, към който препраща член 62 ДФЕС. Накрая, с доводи, подобни на анализираните при разглеждането на четвъртото оплакване от първото основание за обжалване, той по същество твърди, че е доказал необосноваността на ограничението на свободното предоставяне на услуги, произтичащо от разглежданата схема за помощ.

77. В отговор на тези доводи и позовавайки се на решение Iannelli & Volpi, Комисията по същество посочва, че въпросът дали последиците от дадена помощ върху свободното предоставяне на услуги са забранени от правото на Съюза, трябва да бъде решен, като се прилагат единствено разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно държавните помощи, поне що се отнася до съществени елементи на помощта, като например определянето на кръга на нейните получатели.

78. Според мен тази позиция не е убедителна. Несъмнено в точка 10 от решение Iannelli & Volpi, в контекст, в който става въпрос за връзката между разпоредбите относно помощите и тези относно свободното движение на стоки, Съдът уточнява, че „обстоятелството, че схема за помощи, отпуснати от държавата и посредством ресурси на държавата, може, единствено поради факта че поставя в по-благоприятно положение някои национални предприятия или производства, да попречи най-малкото непряко на вноса на сходни или конкурентни продукти от другите държави членки, само по себе си не е достатъчно, за да се приравни дадена помощ на мярка с равностоен на количествено ограничение на вноса ефект по смисъла на член [34 ДФЕС]“, и че „толкова широко тълкуване на [тази разпоредба], което би приравнило дадена помощ по смисъла на член [107 ДФЕС] на количествено ограничение по смисъла на член [34 ДФЕС], би довело до промяна на обхвата на членове [107 и 108 ДФЕС]“. Според мен обаче от прочита на това решение става ясно, че направеното от Съда разграничение между разпоредбите на Договора относно свободното движение и тези относно държавните помощи се основава по същество на предвиденото в Договора разделение на правомощията, а не на тяхното взаимно

[43] Жалбоподателят се позовава на точки 65 и 66 от това решение.

изключващо се прилагане [44]. От друга страна, Съдът неколкократно е постановявал, че един и същ случай може да попадне в приложното поле както на разпоредбите относно свободното движение, така и на тези относно държавните помощи и че фактът, че дадена национална мярка може евентуално да бъде квалифицирана като помощ по смисъла на член 107 ДФЕС, не е достатъчно основание към нея да не се прилагат правилата на Договора относно свободното движение [45] и обратно [46]. Освен това, както вече беше припомнено в точка 18 от настоящото заключение, съгласно установената съдебна практика държавна помощ, която чрез някои от условията за предоставянето си противоречи на други разпоредби на Договора, не може да бъде обявена от Комисията за съвместима с вътрешния пазар. Тази съдебна практика е потвърдена наскоро от Съда в решение от 31 януари 2023 г., Комисия/Braesch и др., в което впрочем Съдът, като се позовава както на решение Iannelli & Volpi, така и на решенията от 15 април 2008 г., Nuova Agricast [47], и от 22 септември 2020 г., Австрия/Комисия [48], уточнява, че подробните правила, които определят условията за допустимост на дадена схема за помощ, също са неделими от самата помощ и спадат към елементите, които Комисията следва да разгледа в рамките на процедурата по член 108 ДФЕС и евентуално да одобри, така че, ако тези подробни правила водят до нарушение на конкретни разпоредби на правото на Съюза или на общи принципи на правото на Съюза, прието от Комисията решение, с което се разрешава такава схема, задължително е незаконосъобразно на свой ред [49]. От това следва, че Комисията има задължение да гарантира съгласуваността на член 107 ДФЕС по-специално с разпоредбите относно свободата на движение.

79. Като се има предвид това, според мен доводите на жалбоподателя не могат да се основават по същество на съображения, mutatis mutandis аналогични на изложените в точки 23 и 25 от настоящото заключение, към които препращам, както и към констатацията, направена в точка 67 от него, че Общият съд не е допуснал твърдените от жалбоподателя грешки, включително грешката, разгледана в точки 65 и 66 от настоящото заключение, като е заключил, че двойният критерий, въз основа на който се определят авиокомпаниите, които получават помощта, не надхвърля необходимото за постигането на целта на тази схема.

80. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отхвърли твърденията по второто основание за обжалване.

[44] Вж. точка 14 от решение Iannelli & Volpi, в която Съдът уточнява, че „когато някои характеристики на помощта, които противоречат на определени разпоредби на Договора, различни от членове 107 и 108 ДФЕС, са до такава степен неразривно свързани с предмета на помощта, че не е възможно те да се преценяват самостоятелно, въздействието им върху съвместимостта или несъвместимостта на помощта в нейната цялост непременно трябва да се преценява в съответствие с процедурата, предвидена в член 108 ДФЕС“, като се позовава само на процедурния аспект. Вж. в същия смисъл решения от 23 април 2002 г., Nygård (C-234/99, EU:C:2002:244, т. 55), от 2 май 2019 г., A-Fonds (C-598/17, EU:C:2019:352, т. 47 и 48), и последно решение от 31 януари 2023 г., Комисия/Braesch и др. (C-284/21 P, EU:C:2023:58). Във всеки случай ще уточня, че както правилно посочва Комисията, условие за предоставяне на помощ, въз основа на което се определят получателите на тази помощ, каквото е в настоящия случай притежаването на издаден от Швеция лиценз, несъмнено отговаря на критериите, установени в посочената по-горе точка 14 от решение Iannelli & Volpi. Всъщност, както правилно посочва генерален адвокат Saugmandsgaard Øe в заключението си по дело A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, т. 81), „даден аспект е необходим за постигането на целта или за функционирането на дадена помощ, когато той е съставен или съществен елемент на помощта, така че неговата неприложимост води до изменение на обхвата или на основните характеристики на помощта“.

[45] Вж. например решение от 20 март 1990 г., Du Pont de Nemours Italiana (C-21/88, EU:C:1990:121, т. 20); вж. също решение от 19 септември 2002 г., Испания/Комисия (C-114/00, EU:C:2002:508, т. 101—104).

[46] Вж. решение от 28 февруари 2018 г., ZPT (C-518/16, EU:C:2018:126, т. 47).

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

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

[49] Вж. скорошното решение от 31 януари 2023 г., Комисия/Braesch и др. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, т. 96—100).

B. По третото основание за обжалване

81. В рамките на третото основание за обжалване Ryanair оспорва точки 67—69 от обжалваното съдебно решение, в които Общият съд е направил извода, че член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС не изисква Комисията да съпостави положителният ефект на помощта с отрицателните ѝ последици за условията на търговия и за поддържането на ненарушена конкуренция. В това отношение жалбоподателят изтъква две оплаквания, които следва да се разгледат заедно.

82. Първото оплакване е насочено срещу точка 67 от обжалваното съдебно решение. В тази точка Общият съд, от една страна, посочва, че „[о]т текста на [член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС] следва, че [нейните] автори са счели, че е в интерес на целия Съюз негова държава членка да е в състояние да преодолее голяма, дори екзистенциална криза, която може да има само сериозни последици за икономиката на всички или на част от другите държави членки, а следователно и за самия Съюз“, и от друга страна, като се позовава по аналогия на решение Австрия/Комисия[50], уточнява, че „[т]ова буквално тълкуване на текста на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС се потвърждава при сравняването му с член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, който се отнася до „помощите, които имат за цел да улеснят развитието на някои икономически дейности или на някои икономически региони, доколкото тези помощи не засягат по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес“, доколкото текстът на последната разпоредба съдържа условие, свързано с доказването на липса на засягане по неблагоприятен начин на условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес, което условие не фигурира в член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС“. Ryanair твърди, на първо място, че в член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС се споменават само последиците от помощта за условията на търговия, а не за ненарушената конкуренция, на второ място, че Общият съд е допуснал грешка, като е приложил спрямо член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС съображенията на Съда по дело Австрия/Комисия, и накрая, че задължението за съпоставяне на отрицателните последици от помощта с нейния положителен ефект се прилага за всички помощи, попадащи в обхвата на член 107, параграф 3 ДФЕС.

83. В рамките на второто оплакване Ryanair оспорва заключението, до което е достигнал Общият съд в точка 68 от обжалваното съдебно решение, където е приел, че „доколкото предвидените в член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС условия са изпълнени, а именно в конкретния случай съответната държава членка действително е изправена пред сериозни затруднения в нейната икономика и мерките за помощ, приети за преодоляването на тези затруднения, от една страна, са необходими за постигането на тази цел и от друга страна, са подходящи и пропорционални, се презумира, че тези мерки са приети в интерес на Съюза, така че разглежданата разпоредба не изисква Комисията да съпостави положителния ефект от помощта с отрицателните ѝ последици за условията на търговия и за поддържане на ненарушена конкуренция, за разлика от предвиденото в член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС“. Според Общия съд „няма основание за подобно съпоставяне в рамките на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, тъй като се презумира, че резултатът от него е положителен“, като се има предвид, че „преодоляването от страна на държава членка на сериозните затруднения в икономиката ѝ може само да е от полза за Съюза като цяло и в частност за вътрешния пазар“. Ryanair твърди, че Общият съд е одобрил подход от вида „lassaiz faire“ от страна на Комисията, който е дал възможност на държавите членки да

[50] Точки 20 и 39.

дадат приоритет на националните си проблеми в ущърб на интереса на Съюза. Според жалбоподателя в условията на криза като предизвикателството от пандемията от COVID-19, която засяга Съюза като цяло и която е отслабила предприятията във всички държави членки, подобни протекционистки политики са особено вредни и последиците им за условията на търговия и за ненарушената конкуренция могат да бъдат необратими. Ето защо по-скоро била необходима повишена бдителност от страна на Комисията, а не освобождаване от задължението да се претеглят последиците от държавната намеса съгласно член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС.

84. Припомням, че в решението от 29 април 2004 г., Италия/Комисия [51] Съдът е уточнил, без да прави разграничение между различните изключения, предвидени в член 107, параграф 3 ДФЕС, че „[п]ри прилагането на [тази разпоредба] оценките от икономическо естество трябва да бъдат извършвани в общностен контекст [52], което означава, че Комисията е длъжна да разгледа въздействието на дадена помощ върху конкуренцията и вътреобщностната търговия“ [53], и че е необходимо „при тази преценка тя да съпостави благоприятните последици от помощта и отрицателните последици от нея за условията за търговия и за поддържането на ненарушена конкуренция“ [54]. Както според мен правилно е приел Общият съд в решение от 19 септември 2018 г., HH Ferries и др./Комисия [55], на което Ryanair основава голяма част от доводите си, изискването за това съпоставяне е израз на принципа на пропорционалност и на принципа за ограничително тълкуване на изключенията от забраната за държавни помощи, посочени в член 107, параграф 1 ДФЕС. Следователно то се прилага за всички изключения, предвидени в параграф 3 от посочения член.

85. Изложените от Общия съд в обжалваното съдебно решение мотиви в противоположен смисъл според мен не са убедителни. Тези мотиви се основават главно, ако не и единствено, на прилагането на същия тълкувателен критерий, възприет от Съда в решение Австрия/Комисия, основан на сравнение на текста на член 107, параграф 3, букви б) и в) ДФЕС. Всъщност именно на това решение се позовава Общият съд в точка 67 от обжалваното съдебно решение в подкрепа на направеното от него буквално тълкуване на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС. И именно като изтъква обстоятелството, че не е взета предвид подчертаната от Съда в решение Австрия/Комисия разлика в текста на тази разпоредба и на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, Общият съд по същество прави *обрат* в съдебната практика, установена с решение HH Ferries и др./Комисия.

86. В точка 20 от решение Австрия/Комисия Съдът, като се позовава на текста на член 107, параграф 3, буква в), по същество посочва само, че тази разпоредба не поставя съвместимостта на помощта в зависимост от условието тя да преследва цел от общ интерес, и че ако авторите на Договора са искали да добавят такова допълнително изискване, те са щели да го направят изрично, какъвто е случаят с член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС. Според мен подобна логика не може да се прилага, за да се изключи от

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

[52] Съдът вече се е произнасял в този смисъл в няколко решения, вж. по-специално решения от 17 септември 1980 г., Philip Morris Holland/Комисия (730/79, EU:C:1980:209, т. 24 и 26), от 14 септември 1994 г., Испания/Комисия (C-278/92—C-280/92, EU:C:1994:325, т. 51), от 14 януари 1997 г., Испания/Комисия (C-169/95, EU:C:1997:10, т. 18).

[53] В подобен смисъл вж. по отношение на член 107, параграф 3, буква а) ДФЕС решения от 19 септември 2002 г., Испания/Комисия (C-113/00, EU:C:2002:507, т. 67), и Испания/Комисия (C-114/00, EU:C:2002:508, т. 81).

[54] Вж. решение от 29 април 2004 г., Италия/Комисия (C-372/97, EU:C:2004:234, т. 82 и цитираната съдебна практика).

[55] T-68/15, EU:T:2018:563, точка 211 (наричано по-нататък „решение HH Ferries и др./Комисия“). В това решение Общият съд отхвърля тезата на Комисията, която тя поддържа и в настоящото производство, че това изискване не е приложимо към анализите, извършени на основание член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС.

обхвата на член 107, параграф 3, буква б) един от показателите за оценка на пропорционалността на помощта. Всъщност, от една страна, дори да се приеме, че както твърди Комисията, отрицателното условие по член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС помощите да не засягат условията на търговията до степен, която противоречи на общия интерес, представлява изрично препращане към изискването за съпоставяне на положителните и отрицателните последици от помощта в смисъла, посочен в точка 84 от настоящото заключение, трябва да се отбележи, както прави жалбоподателят, че в това условие не се споменава отчитането на въздействието на помощта върху ненарушената конкуренция и че следователно, следвайки логиката на Общия съд, такава преценка би останала изключена и в контекста на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, противно на произтичащото от същото решение Австрия/Комисия[56]. От друга страна, липсата на подобно отрицателно условие в текста на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС не може да доведе до пълно изключване, независимо от контекста, в който е приета помощта, на разглеждането на нейните последици и тяхното съпоставяне чрез въвеждането на презумпция за съответствие с общия интерес, както прави Общият съд.

87. Освен това отбелязвам, че според логиката, на която се основава Общият съд, тази презумпция изглежда явно неопровержима. Изводът, който посоченият съд е направил в точки 67 и 68 от обжалваното съдебно решение, всъщност се основава на автоматизъм, съгласно който, след като са изпълнени условията, предвидени в член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, помощ, предназначена за преодоляване на сериозни смущения в икономиката на държава членка, задължително е приета в интерес на Съюза. Подобна позиция обаче изглежда несъвместима с уточнението, което Съдът следва да направи в настоящия случай по настояване на Комисията, а именно че макар при прилагане на дерогацията по член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС Комисията да не е длъжна да съпостави последиците от помощта, тя все пак може да го направи.

88. Поради това считам, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е заключил в точка 68 от обжалваното съдебно решение, че член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС не изисква Комисията да съпостави благоприятните последици от помощта с неблагоприятните ѝ последици за условията на търговия и за поддържането на ненарушена конкуренция.

89. С оглед на изложеното следва да се припомни, че ако мотивите на решение на Общия съд разкриват нарушение на правото на Съюза, но неговият диспозитив изглежда обоснован по други правни съображения, жалбата следва да бъде отхвърлена[57]. По причините, които ще изложа по-долу, считам, че четвъртото основание за обжалване все пак трябва да се отхвърли по същество, и предлагам на Съда да замени мотивите по този въпрос.

90. Преценката на съвместимостта на мерките за помощ с вътрешния пазар на основание член 107, параграф 3 ДФЕС е от изключителната компетентност на Комисията, която действа под контрола на юрисдикциите на Съюза[58]. В това отношение Комисията се ползва с широка свобода на преценка, чието упражняване предполага извършването на комплексни преценки от икономическо и социално естество[59]. При упражняване на правото си на преценка Комисията може да приеме насоки, за да определи критериите, въз

[56] Вж. решение Австрия/Комисия, точка 101, и решение от 12 юли 2018 г., Австрия/Комисия (T-356/15, EU:T:2018:439, т. 370).

[57] Вж. по-специално решение Австрия/Комисия, точка 47.

[58] Вж. решение от 15 декември 2022 г., Veejaam и Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, т. 29 и цитираната съдебна практика).

[59] Вж. решение от 15 декември 2022 г., Veejaam и Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, т. 29 и цитираната съдебна практика).

основа на които възнамерява да преценява съвместимостта с вътрешния пазар на планираните от държавите членки мерки за помощ. Съгласно установената съдебна практика, като приема такива правила за поведение, Комисията се самоограничава в упражняването на посоченото право на преценка и по принцип не би могла да се отклонява от тези правила, тъй като това би означавало да бъде евентуално санкционирана за нарушение на общи принципи на правото, като принципите на равно третиране или на защита на оправданите правни очаквания [60]. Макар, разбира се, Комисията да не може да се откаже чрез приемането на правила за поведение от упражняването на правото на преценка, което ѝ предоставя член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС [61], Съдът е уточнил във връзка със Съобщението, прието от Комисията през 2013 г., относно прилагането на правилата за държавните помощи към банковия сектор в контекста на финансовата криза [62], че приемането на правилата за поведение, съдържащи се в това съобщение, се вписва в рамките на „самоограничаването на Комисията при упражняването на [това право] в смисъл, че ако държава членка уведоми […] за проект за държавна помощ, който е съобразен с[ъс съдържащите се в тази рамка] правила, Комисията трябва по принцип да даде разрешение за този проект“ [63]. Подобно самоограничаване обаче трябва да се признае във Временната рамка.

91. Приета в отговор на безпрецедентна извънредна ситуация в областта на здравето, която засяга икономиките на всички държави членки и налага значителна намеса от страна на последните в секторите, които са най-силно засегнати от ограниченията, наложени поради пандемията, тази рамка дава възможност на Комисията в изключително кратък срок да разгледа и одобри многобройни проекти, за които е уведомена от държавите членки, като се има предвид, че ефективността на тези интервенции зависи и от тяхната навременност. Спорното решение се вписва в такъв извънреден контекст.

92. Няма съмнение, както поддържа самата Комисия в съдебното заседание, че именно по време на криза трябва да се следи за спазването на общите принципи на Съюза, както и на водещите принципи на политиката за държавните помощи. Именно поради тази причина считам, както беше посочено по-горе, че и в извънредни ситуации като тези, за които се прилага дерогацията, предвидена в член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС [64], Съдът трябва да потвърди задължението на Комисията във всеки отделен случай да съпостави в рамките на решението за преценка на съвместимостта на мярката, за която е била уведомена, положителните и отрицателните последици от мерките за помощ, приети на това основание от държавите членки, за да се гарантира, че тези мерки са в съответствие с общия интерес.

93. Също толкова безспорно е обаче, че изключителният характер на ситуацията, възникнала в резултат на ограниченията, наложени от пандемията от COVID-19, въздействието на тези ограничения върху икономиката на Съюза като цяло — което далеч надхвърля териториално ограниченото измерение на затрудненията в икономиката на дадена държава членка, посочени в член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС — както и необходимостта от навременна намеса в подкрепа на най-засегнатите сектори са фактори,

[60] Вж. решение от 15 декември 2022 г., Veejaam и Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, т. 30 и цитираната съдебна практика).

[61] Вж. решение от 15 декември 2022 г., Veejaam и Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, т. 30 и цитираната съдебна практика).

[62] Съобщение на Комисията относно прилагането от 1 август 2013 г. на правилата за държавните помощи към мерките за подкрепа на банки в контекста на финансовата криза (ОВ C 216, 2013 г., стр. 1).

[63] Вж. решение от 19 юли 2016 г., Kotnik и др. (C-526/14, EU:C:2016:570, т. 43).

[64] Дори ако трябва да се изрази съгласие с Комисията относно „екзистенциалния“ характер за съответната държава членка на смущенията в нейната икономика, който ѝ дава основание да се възползва от дерогацията, предвидена в член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС.

които трябва да бъдат взети предвид при определянето на целта от общ интерес, с оглед на която трябва да се извърши това съпоставяне и да се осигури необходимото съгласуване на националните мерки.

94. В този контекст считам, че Комисията трябва да има право в определени граници да извършва такова съпоставяне по принцип, в инструменти, в които се разглежда въздействието на кризата върху икономиката на Съюза като цяло и се определят правила и ограничения, които да се прилагат към всички държавни интервенции съгласно член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, приети за справяне с нея, въз основа на презумпцията, че когато са съобразени с тези правила и ограничения и освен това са пропорционални на преследваната цел, тези интервенции отговарят на общия интерес, тъй като нарушенията, които те въвеждат, се считат по принцип за необходими.

95. Според мен Временната рамка, в съответствие с която е оценена съвместимостта на разглежданата схема с вътрешния пазар, отговаря на посочените по-горе изисквания. В нея Комисията посочва както каналите, чрез които здравната криза оказва въздействие върху икономиката на Съюза, така и необходимостта от координиран икономически отговор от страна на държавите членки и институциите на ЕС, за да се смекчат тези отрицателни последици, и уточнява, че при изключителните обстоятелства, породени от епидемичния взрив от COVID-19, предприятия от всякакъв тип може да се сблъскат с остра липса на ликвидност, което прави целесъобразно държавите членки да „стимулира[т] кредитните институции и другите финансови посредници да продължат да изпълняват своята роля, като продължат да подкрепят икономическата дейност в ЕС“, по-специално чрез помощи по член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, които, предоставени чрез банките, действащи като финансови посредници, са в пряка полза на предприятията (т. 4 и 5)[65]. След това Комисията подчертава значението на контрола на ЕС върху държавните помощи, за да се гарантира, „че вътрешният пазар на ЕС не е разпокъсан и че не се нарушават еднаквите условия на конкуренция“, както и за да се предотврати „вредната надпревара за предоставяне на субсидии, при която държавите членки с повече средства могат да изхарчат много повече от съседните държави в ущърб на сближаването в Съюза“ (т. 10). Накрая, Комисията посочва, че целта на Временната рамка е „да [се] определи рамка, позволяваща на държавите членки да се справят с трудностите, с които предприятията се сблъскват понастоящем, като същевременно се запазва целостта на вътрешния пазар на ЕС и се осигуряват равни условия на конкуренция“ (т. 16). С оглед на тези цели в раздел 3.2 от Временната рамка, посветен на помощта под формата на гаранции по заемите, Комисията посочва, че този вид помощи „за ограничен период от време [и за ограничен по размер заем] могат да бъдат подходящо, необходимо и целенасочено решение при сегашните обстоятелства“, за да се осигури достъп до ликвидност за предприятията, изправени пред внезапен недостиг.

96. Давам си сметка, че предложеният подход[66] по същество също се основава на презумпция. За разлика обаче от презумпцията, установена в точка 68 от обжалваното съдебно решение, тя позволява на Комисията по-голяма гъвкавост, а на съдилищата на Съюза — да продължат да осъществяват контрол, макар и ограничен, върху упражняването на правото на преценка от страна на Комисията.

[65] Тази цел е намерила отражение в точка 42 от спорното решение.

[66] Подчертавам, че този подход е поддържан от Комисията пред Общия съд и е отхвърлен от последния в точка 71 от обжалваното съдебно решение.

97. Накрая, следва да се подчертае, че за да се предотврати възможността подобен подход на практика да отслаби контрола на Комисията върху интервенциите на държавите в подкрепа на техните предприятия по време на криза, по-специално когато те засягат един или повече сектори на икономиката в повече от една държава членка, продължителни са или следват една след друга и съответно трайно нарушават еднаквите условия на конкуренция, в които оперират предприятията от Съюза, по-специално в полза на предприятията от държавите членки с по-голям фискален капацитет, е необходимо при съпоставянето, включено в инструменти като Временната рамка, по-специално когато се предвижда те да се прилагат за дълъг период от време, да се вземе предвид и въздействието върху условията на търговия и ненарушената конкуренция на интервенциите, които вече са разрешени по силата на предишни инструменти.

98. По изложените по-горе съображения считам, че след замяна на мотивите, изложени в точки 67—70 от обжалваното съдебно решение, твърденията по третото основание за обжалване трябва да се отхвърлят.

III. Заключение

99. С оглед на всички изложени съображения предлагам на Съда да отхвърли твърденията по първото, второто и третото основание, изтъкнати от Ryanair в подкрепа на жалбата.