Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GIOVANNIEGO PITRUZZELLI
przedstawiona w dniu 16 marca 2023 r.[1]

Sprawa C-209/21 P

Ryanair DAC
przeciwko

Komisji Europejskiej

Odwołanie – Pomoc państwa – Szwecja – COVID-19 – Gwarantowane pożyczki mające na celu wsparcie przedsiębiorstw lotniczych – Decyzja Komisji Europejskiej o niewnoszeniu zastrzeżeń

1. Odwołanie będące przedmiotem niniejszej sprawy wpisuje się w szereg postępowań zawisłych przed Trybunałem, w których Ryanair wnosi odwołania od wyroków, którymi Sąd oddalił wniesione przez Ryanaira skargi na decyzje, w których Komisja Europejska zatwierdziła środki wsparcia przyjęte przez różne państwa członkowskie w następstwie pandemii COVID-19 na rzecz przedsiębiorstw lotniczych prowadzących działalność na ich terytorium w formie pomocy indywidualnej lub systemów pomocy i oparte, w zależności od przypadku, na art. 107 ust. 2 lit. b) lub art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE[2]. W niniejszej sprawie spółka Ryanair DAC (zwana dalej „Ryanairem" lub „wnoszącą odwołanie") wnosi do Trybunału o uchylenie wyroku z dnia 17 lutego 2021 r., Ryanair/Komisja[3] (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem").

I. Okoliczności faktyczne, postępowanie przed Sądem, zaskarżony wyrok, postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

2. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw skargi wniesionej do Sądu zostały opisane w pkt 1–3 zaskarżonego wyroku i można streścić je w następujący sposób.

3. W dniu 3 kwietnia 2020 r. Królestwo Szwecji zgłosiło Komisji środek pomocy w postaci programu gwarantowanych pożyczek dla niektórych przedsiębiorstw lotniczych (zwany dalej „rozpatrywanym systemem pomocy"), mającego na celu zapewnienie, aby przedsiębiorstwa lotnicze posiadające koncesję wydaną przez to państwo członkowskie i pełniące istotną rolę w systemie komunikacji tego państwa utrzymały wystarczającą płynność finansową, co pozwoli zapobiec sytuacji, w której zakłócenia spowodowane pandemią COVID-19 zagroziłyby ich rentowności, oraz zachować ciągłość działalności gospodarczej w czasie obecnego kryzysu i po

[1] Język oryginału: włoski.

[2] Odsyłam do opisu kontekstu, w jaki wpisuje się odwołanie będące przedmiotem niniejszej opinii, do pkt 1 mojej opinii w sprawie C-320/21, Ryanair DAC/Komisja.

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

jego zakończeniu. Rozpatrywanym systemem pomocy miały zostać objęte wszystkie przedsiębiorstwa lotnicze posiadające, na dzień 1 stycznia 2020 r., szwedzką koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w dziedzinie przewozów lotniczych, udzielaną na podstawie art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty [4], z wyjątkiem przedsiębiorstw lotniczych, których główna działalność polega na świadczeniu nieregularnych usług w zakresie pasażerskich przewozów lotniczych. Maksymalna kwota gwarantowanych pożyczek w ramach tego systemu miała wynieść 5 mld koron szwedzkich (SEK), gwarancja miała dotyczyć środków inwestycyjnych i kapitału obrotowego, zostanie udzielona najpóźniej do dnia 31 grudnia 2020 r. i pozostanie w mocy przez maksymalnie sześć lat. W dniu 11 kwietnia 2020 r. Komisja wydała decyzję C(2020) 2366 final w sprawie pomocy państwa SA.56812 (2020/N) – Szwecja – COVID-19: system gwarantowanych pożyczek dla przedsiębiorstw lotniczych (zwaną dalej „sporną decyzją"), w której, po stwierdzeniu, że przedmiotowy środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, instytucja ta oceniła jego zgodność z rynkiem wewnętrznym w świetle komunikatu z dnia 19 marca 2020 r. zatytułowanego „Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19" [5], zmienionego w dniu 3 kwietnia 2020 r. [6]. (zwanego dalej „ramami tymczasowymi"). Komisja stwierdziła, że rozpatrywany system pomocy spełnia wszystkie istotne warunki określone w sekcji 3.2 tych ram tymczasowych, zatytułowanej „Pomoc w formie gwarancji kredytowych", i jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w świetle art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. W związku z tym nie wniosła do niego żadnych zastrzeżeń.

4. Ryanair wniósł skargę na sporną decyzję pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 1 maja 2020 r. Republika Francuska i Królestwo Szwecji zostały dopuszczone do postępowania w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji. Ryanair podniósł cztery zarzuty na poparcie swojej skargi. Zarzut pierwszy dotyczył w istocie naruszenia zasad niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową i swobody świadczenia usług, zarzut drugi – naruszenia obowiązku wyważenia korzystnych skutków pomocy z jej negatywnymi skutkami dla warunków wymiany handlowej i utrzymania niezakłóconej konkurencji, zarzut trzeci dotyczył zasadniczo naruszenia uprawnień procesowych wynikających z art. 108 ust. 2 TFUE, a zarzut czwarty – naruszenia obowiązku uzasadnienia. W zaskarżonym wyroku Sąd oddalił wszystkie zarzuty podniesione przez Ryanaira i oddalił skargę w całości, obciążył Ryanaira własnymi kosztami i kosztami poniesionymi przez Komisję oraz orzekł, że Republika Francuska i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.

5. Ryanair wniósł odwołanie będące przedmiotem niniejszej opinii pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 1 kwietnia 2021 r. W dniu 19 października 2022 r. odbyła się rozprawa wspólna ze sprawą C-210/21 P, Ryanair/Komisja, dotyczącą środka pomocy w postaci moratorium dotyczącego płatności podatku od lotnictwa cywilnego i opłaty solidarnościowej od biletów lotniczych, należnych miesięcznie w okresie od marca do grudnia 2020 r., przyznanego przez Francję przedsiębiorstwom lotniczym posiadającym koncesję wydaną w tym państwie członkowskim, podczas której to rozprawy Ryanair, Komisja, Królestwo Szwecji i Republika Francuska przedstawiły ustnie swoje argumenty.

6. Ryanair wnosi do Trybunału, tytułem żądania głównego, o uchylenie zaskarżonego wyroku, stwierdzenie nieważności spornej decyzji i obciążenie Komisji kosztami postępowania, zaś tytułem żądania ewentualnego, o uchylenie zaskarżonego wyroku, przekazanie sprawy Sądowi do

[4] Dz.U. 2008, L 293, s. 3.

[5] Dz.U. 2020, C 91 I, s. 1.

[6] Dz.U. 2020, C 112 I, s. 1.

ponownego rozpoznania i postanowienie, że rozstrzygnięcie o kosztach postępowania w pierwszej instancji i postępowania odwoławczego nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie. Komisja wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania. Królestwo Szwecji i Republika Francuska wnoszą do Trybunału o oddalenie odwołania.

II. W przedmiocie odwołania

7. Na poparcie swojego odwołania Ryanair podnosi pięć zarzutów, z których pierwszy dotyczy naruszenia zasady niedyskryminacji, drugi – naruszenia prawa i przeinaczenia okoliczności faktycznych odnośnie do argumentu wnoszącej odwołanie dotyczącego naruszenia swobody świadczenia usług, trzeci – naruszenia prawa przez Sąd poprzez zaprzeczenie istnieniu obowiązku wyważenia przez Komisję pozytywnych i negatywnych skutków pomocy, czwarty – naruszenia prawa i przeinaczenia okoliczności faktycznych odnośnie do oceny istnienia błędu uzasadnienia spornej decyzji, a piąty – braku stwierdzenia przez Sąd, że Komisja była zobowiązana do wszczęcia formalnej procedury wyjaśniającej w odniesieniu do rozpatrywanego systemu.

8. Zgodnie z wnioskiem Trybunału niniejsza opinia będzie dotyczyć jedynie trzech pierwszych zarzutów odwołania.

A. W przedmiocie pierwszego zarzutu odwołania

9. W ramach pierwszego zarzutu odwołania, skierowanego przeciwko pkt 25–57 zaskarżonego wyroku, Ryanair podnosi, że Sąd naruszył prawo Unii w odniesieniu do stwierdzenia istnienia w rozpatrywanym systemie pomocy dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, pozbawionej dopuszczalnego uzasadnienia. Zarzut ten dzieli się na pięć zarzutów szczegółowych.

10. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, do którego odnoszą się te zarzuty szczegółowe, Sąd stwierdził przede wszystkim, że „jedno z kryteriów kwalifikowalności [do rozpatrywanego systemu pomocy], a mianowicie kryterium posiadania szwedzkiej koncesji, skutkuje odmiennym traktowaniem przedsiębiorstw lotniczych mających główne miejsce prowadzenia działalności w Szwecji, które mogą skorzystać z pożyczki gwarantowanej przez państwo, oraz przedsiębiorstw mających główne miejsce prowadzenia działalności w innym państwie członkowskim, a przy tym realizujących połączenia lotnicze w Szwecji, do Szwecji i ze Szwecji w ramach swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości, które to przedsiębiorstwa nie mogą ubiegać się o takie pożyczki” (pkt 30 zaskarżonego wyroku). Sąd stwierdził następnie, że nawet zakładając, iż to odmienne traktowanie może być utożsamiane z dyskryminacją w rozumieniu art. 18 akapit pierwszy TFUE, należy podkreślić, że zgodnie z tym postanowieniem zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową w zakresie stosowania traktatów „bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują”, oraz że należy zatem zbadać, czy to odmienne traktowanie jest dopuszczalne w świetle art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, który stanowi podstawę prawną spornej decyzji. Zdaniem Sądu badanie to wymagało ustalenia, po pierwsze, czy cel rozpatrywanego systemu pomocy spełnia wymogi tego ostatniego postanowienia, a po drugie, czy zasady przyznawania pomocy nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu (pkt 31 zaskarżonego wyroku). W związku z tym Sąd określił najpierw cel rozpatrywanego systemu pomocy (pkt 32 i 33 zaskarżonego wyroku), a następnie zbadał, czy zasady przyznawania pomocy nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia

celu rozpatrywanego systemu pomocy, i czy spełniają wymogi określone w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE (pkt 34–56 zaskarżonego wyroku), i odpowiedział przecząco na pytanie pierwsze oraz twierdząco na pytanie drugie (pkt 57 zaskarżonego wyroku).

1. W przedmiocie pierwszego zarzutu szczegółowego

11. W pierwszym zarzucie szczegółowym zawartym w pierwszym zarzucie odwołania Ryanair podnosi, że Sąd naruszył zasadę niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ponieważ - choć, po pierwsze, stwierdził, że istnieje odmienne traktowanie między przedsiębiorstwami lotniczymi, których główne miejsce prowadzenia działalności znajduje się w Szwecji, i tymi, których główne miejsce prowadzenia działalności znajduje się w innym państwie członkowskim, a po drugie, przyznał, że takie odmienne traktowanie może stanowić dyskryminację - doszedł do wniosku, że owo odmienne traktowanie należy zbadać jedynie w świetle art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Zdaniem wnoszącej odwołanie wniosek ten jest obarczony czterema odrębnymi naruszeniami prawa.

12. Po pierwsze, Ryanair podnosi, że ograniczenie kwalifikowalności do rozpatrywanego systemu pomocy do przedsiębiorstw lotniczych posiadających koncesję wydaną w Szwecji stanowi bezpośrednią dyskryminację ze względu na przynależność państwową zgodnie z wyrokiem z dnia 18 marca 2014 r., International Jet Management[7], którego zdaniem Ryanaira Sąd celowo nie uwzględnił. Po drugie, Ryanair podnosi, że wbrew temu, co Sąd stwierdził w pkt 31 zaskarżonego wyroku, art. 107 TFUE nie stanowi „postanowienia szczególnego" w rozumieniu art. 18 akapit pierwszy TFUE, ponieważ nie ustanawia szczególnych zasad niedyskryminacji. Po trzecie, Ryanair podnosi, że bezpośrednia dyskryminacja ze względu na przynależność państwową, taka jak wprowadzona przez sporny środek, jest uzasadniona jedynie w oparciu o wyraźnie przewidziane w traktacie podstawy odstępstwa, a zatem, ponieważ jest to środek mający wpływ na swobodne świadczenie usług, w oparciu o względy porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, określone w sposób wyczerpujący w art. 52 TFUE, do którego odsyła art. 62 TFUE. Zdaniem Ryanaira przedstawione przez Komisję w spornej decyzji względy uzasadniające, dotyczące konieczności zachowania skomunikowania Szwecji, nie są objęte zakresem tych odstępstw. Po czwarte, Ryanair podnosi, że nawet gdyby swoboda świadczenia usług nie miała zastosowania w niniejszej sprawie, Sąd w każdym razie nie dokonał oceny, czy – jak wymaga tego orzecznictwo Trybunału, w szczególności wyrok International Jet Management – odmienne traktowanie wprowadzone przez rozpatrywany system pomocy jest uzasadnione „względami obiektywnymi, niezależnymi od przynależności państwowej zainteresowanych".

13. Przypominam, że ogólna zasada niedyskryminacji zakazuje, z jednej strony, by porównywalne sytuacje były traktowane w odmienny sposób, a z drugiej strony, aby różne sytuacje były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione[8].

14. Artykuł 18 akapit pierwszy TFUE stanowi, że „[w] zakresie zastosowania traktatów i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową". Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem postanowienie to może być stosowane samodzielnie wyłącznie w sytuacjach podlegających prawu Unii, w odniesieniu do których traktaty nie zawierają szczególnych postanowień o zakazie

[7] C-628/11, EU:C:2014:171, pkt 68, zwany dalej wyrokiem „International Jet Management".

[8] Zobacz wyrok z dnia 27 października 2022 r., ADPA i Gesamtverband Autoteile-Handel (C-390/21, EU:C:2022:837, pkt 41).

dyskryminacji [9]. Zdaniem Trybunału do postanowień tych należą w szczególności postanowienia traktatu dotyczące swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, przyznanej na mocy art. 20 ust. 2 lit. a) i art. 21 TFUE [10], postanowienia dotyczące swobodnego przepływu towarów (art. 30, 34 i 110 TFUE) [11], swobodnego przepływu pracowników (art. 45 TFUE) [12], swobody przedsiębiorczości (art. 49 TFUE) [13], swobody świadczenia usług (art. 56–62 TFUE) [14] i swobodnego przepływu kapitału (art. 63 i 65 TFUE) [15]. Zastosowanie art. 18 akapit pierwszy TFUE jest zatem uzależnione od tego, czy do sytuacji, która doprowadziła do podniesionej dyskryminacji, nie ma zastosowania żadne szczególne postanowienie traktatów zakazujące dyskryminacji ze względu na przynależność państwową [16].

15. Jak już wskazałem w mojej opinii w sprawie C-320/21 P, Ryanair/Komisja [17], chociaż zawarty w art. 107 ust. 1 TFUE zakaz pomocy ma na celu zagwarantowanie, że konkurencja na rynku wewnętrznym nie będzie zakłócana przez interwencje państw członkowskich, które mają tendencję do faworyzowania przedsiębiorstw krajowych, mam pewne trudności z uznaniem, iż postanowienie to ma charakter postanowienia mającego na celu wdrożenie zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową podobnie jak postanowienia traktatu FUE dotyczące czterech swobód. Jak już bowiem wspomniałem w tej sprawie, o ile między zasadą niedyskryminacji ustanowioną w art. 18 akapit pierwszy TFUE a przepisami dotyczącymi pomocy państwa istnieje tendencja do podobieństwa celów, a mianowicie ochrona konkurencji i swobód europejskich, o tyle przepisy te stanowią jednak instrument kontroli dyskryminacji, lecz same w sobie nie zawierają zasady niedyskryminacji. Niemniej jednak, jak podnosi Komisja, w zakresie, w jakim ustępy 2 i 3 art. 107 TFUE przewidują pod pewnymi warunkami zgodność niektórych rodzajów pomocy z rynkiem wewnętrznym, dopuszczają one pewne różnice w traktowaniu, jeżeli różnice te są konieczne i proporcjonalne do osiągnięcia celów określonych w tych postanowieniach, a zatem mają znaczenie dla celów stosowania zasady niedyskryminacji jako „postanowienia szczególne" traktatów w rozumieniu art. 18 akapit pierwszy TFUE.

16. Drugi argument podniesiony przez Ryanaira w ramach analizowanego zarzutu szczegółowego należy zatem moim zdaniem oddalić.

17. W ramach argumentów pierwszego i czwartego Ryanair, powołując się na wyrok International Jet Management, podnosi, że przyjęte w rozpatrywanym systemie pomocy kryterium wyboru beneficjentów ma charakter dyskryminacyjny i nie jest uzasadnione „względami obiektywnymi, niezależnymi od przynależności państwowej" w rozumieniu tego wyroku.

18. W tym względzie przypominam przede wszystkim, że Trybunał wielokrotnie stwierdzał, iż decyzje przyjęte przez Komisję w ramach postępowania przewidzianego w art. 108 TFUE nie powinny nigdy prowadzić do takiego rezultatu, który byłby sprzeczny z konkretnymi postanowieniami traktatu, oraz że w związku z tym pomoc państwa, która wskutek pewnych

[9] Zobacz wyrok z dnia 6 października 2022 r., Contship Italia (C-433/21 i C-434/21, EU:C:2022:760, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

[10] Zobacz wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, pkt 65).

[11] Zobacz wyrok z dnia 18 czerwca 2019 r., Austria/Niemcy (C-591/17, EU:C:2019:504, pkt 40).

[12] Zobacz wyrok z dnia 6 października 2020 r., Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, pkt 78).

[13] Zobacz wyrok z dnia 3 marca 2020 r., Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, pkt 55).

[14] Zobacz wyrok z dnia 18 czerwca 2019 r., Austria/Niemcy (C-591/17, EU:C:2019:504, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

[15] Zobacz wyrok z dnia 18 marca 2021 r., Autoridade Tributária e Aduaneira (Podatek od zysków kapitałowych z nieruchomości) (C-388/19, EU:C:2021:212, pkt 21).

[16] Zobacz wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., TÜV Rheinland LGA Products i Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:453, pkt 31, 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

[17] Zobacz podobnie moją opinię w sprawie C-320/21 P, Ryanair/Komisja, pkt 63–66.

swoich szczegółowych warunków jest sprzeczna z innymi postanowieniami traktatu lub narusza ogólne zasady prawa Unii, takie jak zasada równego traktowania, nie może zostać uznana przez Komisję za zgodną z rynkiem wewnętrznym [18]. Ograniczenie to wynika zdaniem Trybunału z ogólnej systematyki traktatu, w ramach którego przepisy dotyczące pomocy nie stanowią zatem „zamkniętego systemu".

19. Wbrew temu, co twierdzi Komisja w swoich uwagach przed Trybunałem, orzecznictwo to nie oznacza, że z obowiązku przestrzegania postanowień traktatu dotyczących równego traktowania i swobód przepływu wyłączone są przepisy, w drodze których państwo członkowskie określa krąg beneficjentów systemu pomocy. Takie wyłączenie nie wynika moim zdaniem ani z ogólnego odniesienia w przytoczonym powyżej orzecznictwie do „warunków" pomocy, ani z wyroku z dnia 22 marca 1977 r., Iannelli & Volpi [19], na którym Komisja opiera się w swoich uwagach dotyczących drugiego zarzutu odwołania, do którego analizy odsyłam.

20. Nie zmienia to faktu, że orzecznictwo przywołane w pkt 18 niniejszej opinii należy w każdym razie pogodzić z okolicznością, że w systemie traktatu FUE zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym należy oceniać z punktu widzenia postanowień art. 107 ust. 2 i 3 TFUE, które, jak wskazano powyżej, dopuszczają pewne różnice w traktowaniu, jeżeli różnice te są konieczne i proporcjonalne do osiągnięcia celów określonych w traktacie i stanowią, w rozumieniu określonym w pkt 15 niniejszej opinii, „postanowienia szczególne" zgodnie z art. 18 akapit pierwszy TFUE.

21. Argumenty, które wnosząca odwołanie opiera na wyroku International Jet Management, należy zbadać właśnie na podstawie tych zasad. Przypominam, że w owym wyroku Trybunał uznał, iż art. 18 TFUE stoi na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego, które wymagają od przewoźnika lotniczego posiadającego koncesję wydaną przez inne państwo członkowskie uzyskania zezwolenia na wlot do jego przestrzeni powietrznej w celu wykonywania lotów z państw trzecich, podczas gdy takie zezwolenie nie jest wymagane od przewoźników lotniczych posiadających koncesję wydaną przez pierwsze państwo członkowskie. Po wyjaśnieniu, że zasady dotyczące równego traktowania swoich obywateli i obcokrajowców zakazują nie tylko jawnej dyskryminacji opartej na przynależności państwowej lub na kryterium siedziby w przypadku spółek, lecz również wszelkich ukrytych form dyskryminacji, które – poprzez zastosowanie innych kryteriów rozróżnienia – prowadzą faktycznie do tego samego skutku, Trybunał wskazał w tym wyroku, że sporne przepisy krajowe, oparte na państwie wydania koncesji, wprowadzają kryterium rozróżnienia, które prowadzi w istocie do takiego samego skutku jak kryterium oparte na przynależności państwowej, ponieważ zgodnie z art. 4 lit. a) rozporządzenia nr 1008/2008 koncesja jest przyznawana przez właściwy organ państwa członkowskiego, w którym przewoźnik lotniczy ma główne miejsce prowadzenia działalności w rozumieniu art. 2 pkt 26 tego rozporządzenia [20]. W pkt 68 tego wyroku, na którym opiera się argumentacja Ryanaira, Trybunał stwierdził, że „[t]ego rodzaju różnica w traktowaniu może być uzasadniona, wyłącznie jeżeli jest oparta na względach obiektywnych, niezależnych od przynależności państwowej zainteresowanych, i proporcjonalnych do słusznego celu, jakiemu służy ustawodawstwo krajowe".

22. Pragnę zauważyć przede wszystkim, że ponieważ posiadanie koncesji wydanej w Szwecji jest jednym z wymogów dostępu do rozpatrywanego systemu pomocy, Ryanair słusznie uważa, powołując się na wyrok International Jet Management, że krąg beneficjentów tego systemu jest

[18] Zobacz wyroki: z dnia 31 stycznia 2023 r., Komisja/Braesch i in. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, pkt 96); a także z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja (C-594/18 P, EU:C:2020:742, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo; zwany dalej „wyrokiem Austria/Komisja").

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

[20] Zobacz wyrok International Jet Management, pkt 64–66.

określony między innymi na podstawie „kryterium rozróżnienia, które prowadzi w istocie do takiego samego skutku jak kryterium oparte na przynależności państwowej”[21]. Jednakże podobieństwo między niniejszą sprawą a tą, w której zapadł ów wyrok, a zatem możliwość zastosowania w niniejszej sprawie zasad w nim ustanowionych, wyczerpuje się moim zdaniem tylko w tym stwierdzeniu.

23. Przepisy w dziedzinie pomocy państwa mają bowiem cechy szczególne, nie tylko proceduralne, które należy również uwzględnić dla celów stosowania zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową. W szczególności, w zależności od charakteru spornego środka i jego celu, wymóg związku z terytorium kraju dla celów kwalifikowalności do pomocy może być zarówno konieczny, jak i proporcjonalny, wobec czego kryterium rozróżnienia, takie jak stosowane w celu określenia kręgu beneficjentów rozpatrywanego systemu pomocy, oparte zasadniczo na siedzibie spółki[22], również może być, w zależności od przypadku, uzasadnione i niedyskryminujące[23].

24. Sąd słusznie zatem uznał w pkt 31 zaskarżonego wyroku, że dyskryminacja może mieć miejsce tylko wtedy, gdy i tylko w takim zakresie, w jakim wymóg posiadania koncesji wydanej w Szwecji nie jest odpowiedni i proporcjonalny do celu realizowanego przez rozpatrywany system pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE[24].

25. W każdym razie, nawet gdyby uznać, że wyrok International Jet Management jest istotny dla celów stosowania ogólnej zasady niedyskryminacji w dziedzinie pomocy państwa, uważam, że względy związane z koniecznością zachowania skomunikowania Szwecji w ogóle, a w szczególności na terytorium Szwecji, w tym kontynuacji podstawowych usług transportu lotniczego, również związanych ze stanem kryzysu sanitarnego wywołanego pandemią COVID-19 – która to konieczność, jak zostanie to dokładniej wskazane poniżej, stanowi podstawowy cel, do którego dąży ustawodawca szwedzki, ustanawiając rozpatrywany system pomocy – mogą stanowić „względ[y] obiektywn[e], niezależn[e] od przynależności państwowej zainteresowanych”[25], niemające charakteru czysto ekonomicznego[26] w rozumieniu tego wyroku. W każdym razie nawet w tym kontekście ocena proporcjonalności pozostaje podstawą oceny istnienia dyskryminacji zakazanej na mocy art. 18 akapit pierwszy TFUE. W pkt 68 wyroku International Jet Management wyjaśniono bowiem, że względy przywołane przez dane państwo członkowskie w celu uzasadnienia odmiennego traktowania ze względu na przynależność państwową – które w niniejszej sprawie, co należy podkreślić, w przeciwieństwie do tego, co miało miejsce w wyroku International Jet Management, nie faworyzuje wszystkich przedsiębiorstw lotniczych posiadających koncesję wydaną przez Szwecję, lecz jedynie te, które spełniają określone kryteria dodatkowe – muszą być „proporcjonaln[e] do słusznego celu, jakiemu służy ustawodawstwo krajowe”.

21 Zobacz wyrok International Jet Management, pkt 65.

22 Zobacz wyrok International Jet Management, pkt 66.

23 Wynika to w istocie w szczególności z wyroku z dnia 26 września 2002 r., Hiszpania/Komisja (C-351/98, EU:C:2002:530, pkt 57).

24 W rzeczywistości rozumowanie, którym Sąd kierował się w pkt 31 zaskarżonego wyroku, jest częściowo odmienne od przedstawionego rozumowania. Stwierdził on zasadniczo, że nawet gdyby należało uznać, iż odmienne traktowanie wprowadzone przez rozpatrywany system pomocy stanowi dyskryminację ze względu na przynależność państwową, należałoby jednak zbadać, czy taka dyskryminacja nie jest dopuszczalna na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

25 Zobacz wyrok International Jet Management, pkt 68.

26 Zobacz wyrok International Jet Management, pkt 70.

26. Z powyższego wynika, że argumenty pierwszy i czwarty podniesione przez Ryanaira w ramach pierwszego zarzutu szczegółowego zawartego w pierwszym zarzucie odwołania są również bezzasadne. Jeśli chodzi o trzeci argument, pokrywa się on zasadniczo z argumentami przedstawionymi w ramach czwartego zarzutu odwołania, w związku z czym odsyłam do analizy tego zarzutu.

27. Na podstawie całości powyższych rozważań uważam, że pierwszy zarzut szczegółowy zawarty w pierwszym zarzucie odwołania, w zakresie, w jakim został on przeanalizowany powyżej, powinien zostać oddalony jako bezzasadny.

2. W przedmiocie drugiego zarzutu szczegółowego

28. W drugim zarzucie szczegółowym zawartym w pierwszym zarzucie odwołania Ryanair utrzymuje, że pkt 32 zaskarżonego wyroku, w którym Sąd stwierdził, iż rozpatrywany system pomocy ma na celu „zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce szwedzkiej spowodowanym przez pandemię COVID-19 […] poprzez zapewnienie funkcjonowania systemu komunikacji Szwecji", jest obarczony naruszeniem prawa i przeinaczeniem okoliczności faktycznych. Zdaniem wnoszącej odwołanie ze spornej decyzji wynika bowiem jasno, że rzeczywistym celem tego systemu było zapewnienie wystarczającej płynności finansowej przedsiębiorstwom lotniczym posiadającym koncesję wydaną w Szwecji, wybranym na podstawie dyskryminacyjnego kryterium opartego na przynależności państwowej.

29. Moim zdaniem ten zarzut szczegółowy powinien zostać oddalony. Uważam bowiem, że Sąd prawidłowo określił główny cel rozpatrywanego systemu pomocy jako konieczność zapewnienia krajowego i międzynarodowego skomunikowania Szwecji i stwierdził w pkt 33 zaskarżonego wyroku, nie dopuszczając się naruszeń prawa zarzucanych mu przez wnoszącą odwołanie, że taki cel jest zgodny z celem realizowanym przez art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, polegającym na umożliwieniu państwom członkowskim zaradzenia poważnym zaburzeniom w ich gospodarce. Cel polegający na zapewnieniu realizacji połączeń lotniczych na terytorium Szwecji jest wyraźnie wskazany zarówno w motywie 8 spornej decyzji, w którym opisano rozpatrywany system pomocy, jak i w motywie 43 tej decyzji, w którym Komisja ocenia znaczenie tego celu i warunków jego osiągnięcia dla celów stosowania art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Z motywów tych, przywołanych przez Sąd w pkt 32 zaskarżonego wyroku, wynika wyraźnie, że wybór beneficjentów systemu na podstawie kryterium posiadania koncesji wydanej w Szwecji służy osiągnięciu wspomnianego celu i stanowi środek jego osiągnięcia, podobnie jak wymóg wykonywania lotów z i do lub na terytorium Szwecji oraz wyłączenia lotów czarterowych, nie zaś – wbrew temu, co twierdzi wnosząca odwołanie – cel sam w sobie.

30. Wniosku tego nie podważa ani szczególne traktowanie przez organy szwedzkie spółki SAS AB (zwanej dalej „SAS") [27], będącej jednym z przedsiębiorstw lotniczych, które w największym stopniu przyczyniają się do skomunikowania Szwecji, ani też okoliczność, że przedsiębiorstwa lotnicze kwalifikujące się do objęcia rozpatrywanym systemem pomocy musiały posiadać koncesję wydaną przez Szwecję przed dniem 1 stycznia 2020 r., ponieważ data ta, choć wcześniejsza od daty oficjalnego zakwalifikowania przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) epidemii COVID-19 jako pandemii (11 marca 2020 r.), to jednak przypada w nieco wcześniejszym okresie,

[27] Jak podkreśla Ryanair, w przypisie 10 do spornej decyzji wskazano, że maksymalna kwota 1,5 mld SEK została zastrzeżona dla SAS.

w którym stan kryzysu sanitarnego już się rozpoczął[28], i w związku z tym, wbrew temu, co zdaje się twierdzić Ryanair, nie może zostać uznana za całkowicie niezwiązaną z wydarzeniem, którego konsekwencjom miał zaradzić rozpatrywany system pomocy.

3. W przedmiocie trzeciego zarzutu szczegółowego

31. Wnosząca odwołanie podnosi, że Sąd, stwierdzając w pkt 38–44 zaskarżonego wyroku, iż Komisja wykazała w spornej decyzji konieczność ograniczenia dostępu do rozpatrywanego systemu pomocy wyłącznie do przedsiębiorstw lotniczych posiadających koncesję wydaną przez organy szwedzkie, dopuścił się szeregu naruszeń prawa i w oczywisty sposób przeinaczył okoliczności faktyczne.

32. Przede wszystkim zdaiem wnoszącej odwołanie Sąd błędnie stwierdził w pkt 40 i 41 zaskarżonego wyroku, że, „jeśli chodzi o odpowiedni charakter rozpatrywanego systemu pomocy", biorąc pod uwagę okoliczność, iż system ten przyjął formę pożyczek objętych gwarancją państwową o maksymalnym okresie obowiązywania wynoszącym sześć lat, „kryterium posiadania szwedzkiej koncesji […] pozwala upewnić się, że obecność danego przedsiębiorstwa w tym państwie jest względnie stabilna, przynajmniej w wymiarach administracyjnym i finansowym", co, po pierwsze, pozwala organom szwedzkim na kontrolę sposobu wykorzystania pomocy, tak aby liczba sytuacji, w której dochodziłoby do uruchomienia gwarancji państwowej, była ograniczona do minimum (pkt 40), a po drugie, przyznaje im możliwość przeprowadzenia, zgodnie z obowiązkami wynikającymi w szczególności z art. 5 i art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1008/2008, kontroli finansowej beneficjentów (pkt 41). Ponadto wnosząca odwołanie podnosi, że Sąd błędnie stwierdził, również w pkt 40 i 41 zaskarżonego wyroku, iż taka sama kontrola nie byłaby możliwa w odniesieniu do „przedsiębiorstw lotniczych prowadzących działalność na terytorium szwedzkim w charakterze zwykłych usługodawców", ponieważ, po pierwsze, „immanentną cechą świadczenia usług jest to, że może ono zostać przerwane w bardzo krótkim czasie, a wręcz natychmiastowo" (pkt 40), a po drugie, organy szwedzkie nie mają żadnych uprawnień na mocy rozporządzenia nr 1008/2008 „do kontrolowania sytuacji finansowej przedsiębiorstw lotniczych nieposiadających szwedzkiej koncesji" (pkt 41). Wreszcie, wnosząca odwołanie uważa, że Sąd błędnie stwierdził w pkt 42 zaskarżonego wyroku, iż przepisy rozporządzenia nr 1008/2008 „ustanawiają wzajemne obowiązki regulacyjne między przedsiębiorstwami lotniczymi posiadającymi szwedzką koncesję a szwedzkimi władzami, a zatem kreują szczególny i stabilny związek między nimi, odpowiadający we właściwy sposób przesłankom określonym w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, które wymagają, aby pomoc dążyła do zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce danego państwa członkowskiego".

33. Wnosząca odwołanie podnosi trzy odrębne argumenty.

34. Po pierwsze, podnosi ona, że uzasadnienie spornej decyzji nie zawiera żadnego odniesienia do możliwości kontrolowania przez organy szwedzkie sposobu wykorzystania pomocy przez przedsiębiorstwa będące jej beneficjentami. Sąd uzupełnił zatem uzasadnienie tej decyzji, które było od początku brakujące.

35. W tym względzie pragnę zauważyć, że w pkt 43 spornej decyzji Komisja wyraźnie odnosi się do okoliczności, że przedsiębiorstwa lotnicze posiadające koncesję wydaną w Szwecji mają główne miejsce prowadzenia działalności w tym państwie członkowskim i podlegają tam

[28] W dniu 30 stycznia 2020 r. WHO wydała ostrzeżenie dotyczące stanu zagrożenia zdrowia publicznego o zasięgu międzynarodowym (P.H.E.I.C., *Public Health Emergency of International Concern*).

regularnemu nadzorowi ich sytuacji finansowej. W związku z tym, wbrew temu, co twierdzi w istocie Ryanair, Sąd nie zastąpił uzasadnienia spornej decyzji swoim własnym uzasadnieniem, lecz co najwyżej je uściślił. W tym względzie przypominam, że w ramach kontroli legalności, o której mowa w art. 263 TFUE, Sąd nie może w żadnym wypadku zastąpić własnym uzasadnieniem uzasadnienia autora zaskarżonego aktu[29]. Z wyjątkiem sytuacji, gdy żadna przesłanka materialna tego nie uzasadnia, Sąd może jednak interpretować uzasadnienie zaskarżonego aktu odmiennie niż jego autor, a nawet w pewnych okolicznościach odrzucić uzasadnienie formalne przyjęte przez autora[30]. W pkt 40 zaskarżonego wyroku Sąd ograniczył się, w celu ustosunkowania się do zarzutu szczegółowego podniesionego przez wnoszącą odwołanie, do dokonania wykładni spornej decyzji zgodnie z zawartymi w niej wskazówkami i w związku z tym nie dokonał żadnego zastąpienia uzasadnienia wspomnianej decyzji.

36. Po drugie, Ryanair podnosi, że wbrew temu, co sugeruje Sąd, nie istnieje żaden związek między okolicznością, że przedsiębiorstwo lotnicze będące beneficjentem pomocy posiada koncesję wydaną w państwie członkowskim przyznającym pomoc, a zdolnością tego państwa członkowskiego do kontroli wykorzystania pomocy. Jedynym celem kontroli przeprowadzanej na podstawie art. 8 rozporządzenia nr 1008/2008 przez właściwy organ wydający koncesje jest bowiem ustalenie, czy przewoźnicy lotniczy dysponują w każdej chwili wystarczającymi środkami finansowymi, aby zagwarantować bezpieczeństwo prowadzonej przez nich działalności. Organ ten nie ma żadnych uprawnień do stosowania przymusu wobec tych przewoźników w odniesieniu do wykorzystania ich zasobów finansowych. Ryanair podnosi ponadto, że Królestwo Szwecji mogło uzależnić wypłatę pomocy od obiektywnych zobowiązań w zakresie kontroli jej wykorzystania przez beneficjentów, zamiast nakładać wymóg dyskryminacyjny ze względu na przynależność państwową. Jako przykład przytacza on decyzję 2010/13/WE[31], w której Komisja uznała za niezgodny z rynkiem wewnętrznym środek niemiecki ograniczający sporną pomoc wyłącznie do przedsiębiorstw mających siedzibę i zarząd w danym państwie członkowskim, stwierdzając, że potrzebę kontrolowania sytuacji finansowej beneficjentów można zaspokoić za pomocą mniej dyskryminacyjnych środków.

37. W tym względzie pragnę zauważyć, że – jak podkreśliła Komisja w swoich uwagach na piśmie – zgodnie z art. 8 i 9 rozporządzenia nr 1008/2008 właściwy organ wydający koncesje w każdym państwie członkowskim może w każdej chwili dokonać oceny sytuacji finansowej wspólnotowego przewoźnika lotniczego, któremu wydał koncesję, żądając stosownych informacji (art. 8 ust. 4 akapit drugi i art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1008/2008). Ponadto, w celu oceny stałej kondycji finansowej istniejących posiadaczy koncesji organ ten jest uprawniony do żądania, oprócz poddanego kontroli biegłego rewidenta sprawozdania finansowego za każdy rok obrotowy, również przewidywanego bilansu, wykonanych i przewidywanych kosztów oraz przychodów w formie danych liczbowych, rachunków przepływów pieniężnych oraz planów dotyczących płynności (zob. załącznik I do rozporządzenia nr 1008/2008, pkt 3), jak również, w szczególnych okolicznościach – w szczególności w przypadku wykonywania nowego przewozu lotniczego lub ważnych zmian dotyczących skali działalności – „planu gospodarczego" zawierającego w odniesieniu do danego okresu „szczegółowy opis planowanej działalności handlowej

[29] Zobacz podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., World Duty Free Group i Hiszpania/Komisja (C-51/19 P i C-64/19 P, EU:C:2021:793, pkt 70).

[30] Zobacz wyrok z dnia 6 października 2021 r., World Duty Free Group i Hiszpania/Komisja (C-51/19 P i C-64/19 P, EU:C:2021:793, pkt 71).

[31] Decyzja Komisji 2010/13/WE z dnia 30 września 2009 r. w sprawie pomocy państwa nr C 2/09 (ex N 221/08 oraz N 413/08), której Niemcy zamierzają udzielić w celu zmiany warunków ramowych udziałów kapitałowych (Dz.U. 2010, L 6, s. 32, w szczególności motyw 108).

przewoźnika lotniczego […], w szczególności uwzględniający spodziewany rozwój rynku i planowane inwestycje, w tym skutki finansowe i gospodarcze tej działalności" (zob. art. 8 ust. 5 i 6 oraz definicję pojęcia planu gospodarczego zawartą w art. 2 pkt 12 tego rozporządzenia).

38. Niezależnie od szczególnego celu kontroli przeprowadzanej przez właściwe organy wydające koncesje lub od braku skutecznych uprawnień do stosowania przymusu w odniesieniu do wykorzystania zasobów finansowych istniejących posiadaczy koncesji, z powyższego wynika, że rzeczywiście możliwe, a nawet obowiązkowe jest prowadzenie ciągłego i szeroko zakrojonego nadzoru, który umożliwia organom państwa członkowskiego przyznającego pomoc, jak słusznie stwierdził Sąd w pkt 40 zaskarżonego wyroku, sprawdzenie wykorzystania tej pomocy, a w szczególności, ponieważ chodzi o pomoc w formie gwarancji publicznej, konkretną ocenę ryzyka uruchomienia tej gwarancji. Ponadto nie widzę powodu, dla którego okoliczność, że uprawnienia kontrolne przyznane właściwemu organowi wydającemu koncesje na mocy rozporządzenia nr 1008/2008 są również wykorzystywane w celu weryfikacji wykorzystania przez istniejących posiadaczy koncesji zasobów państwowych przyznanych im w związku z działalnością transportową podlegającą kontroli, stanowi, jak twierdzi Ryanair, naruszenie tego rozporządzenia i to nawet przy założeniu, że celem uprawnień przyznanych tym organom jest jedynie zapewnienie bezpieczeństwa transportu lotniczego.

39. Tymczasem, jak podkreślił Sąd, przedsiębiorstwa lotnicze posiadające koncesję wydaną przez inne państwo członkowskie nie podlegają kontroli takiej jak opisana powyżej. Ponadto, jak słusznie zauważyły zarówno rząd szwedzki, jak i rząd francuski, kontrola podobna pod względem zakresu i intensywności – odzwierciedlająca intensywność związku łączącego każdego przewoźnika lotniczego z państwem, w którym wydano koncesję – z trudem mogłaby zostać narzucona tym przedsiębiorstwom w drodze umowy jako warunek przyznania pomocy. Podany przez Ryanaira przykład dotyczący estońskiego przedsiębiorstwa Nordica, z którym Szwecja zawarła umowę o świadczenie usług publicznych, nie ma znaczenia w niniejszej sprawie, w której rozpatrywany środek stanowi pomoc przyznaną w formie gwarancji państwowej, a zatem chodzi o zbadanie, w jaki sposób dane przedsiębiorstwo lotnicze realizuje spłatę otrzymanych pożyczek, a nie w jakim stopniu wykonuje podjęte zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych [32]. Podobnie dokonane przez Ryanaira odniesienie do decyzji 2010/13 jest również nieistotne, nawet przy założeniu, że jest ono skuteczne [33], ponieważ w decyzji tej pomoc, jak już wskazano, została ograniczona wyłącznie do spółek mających zarówno siedzibę, jak i zarząd w danym państwie członkowskim, co stanowiło podwójny wymóg wykluczający miejsca prowadzenia działalności, oddziały i spółki zależne przedsiębiorstw z Unii, który to wymóg Komisja uznała za nieuzasadniony powoływaną przez wspomniane państwo członkowskie koniecznością przeprowadzenia niezbędnych kontroli sytuacji finansowej inwestorów. Tymczasem, jak słusznie podkreśla Komisja, art. 4 rozporządzenia nr 1008/2008, który odnosi się do pojęcia „głównego miejsca prowadzenia działalności" [34], w związku z przepisami art. 2 pkt 26 tego rozporządzenia, nie wymaga takiej kumulacji. Wreszcie, okoliczność, że rozpatrywany system pomocy jest

[32] Ryanair powołuje się na decyzję Komisji z dnia 11 sierpnia 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57586 (2020/N) - Estonia COVID-19: Dokapitalizowanie i pożyczka o obniżonej stopie procentowej przyznana spółce Nordica (Dz.U. 2020, C 346, s. 3), w której w motywie 18 i w przypisie 10 wspomniano o umowie o świadczenie usług publicznych zawartej między Szwecją a spółką Nordica, obowiązującej od dnia 27 października 2019 r. do dnia 27 października 2023 r.

[33] Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zgodność z prawem wcześniejszej praktyki decyzyjnej (a tym bardziej odrębnej decyzji), nawet jeśli zostanie udowodniona, nie jest wystarczająca do podważenia zgodności z prawem decyzji Komisji w dziedzinie pomocy państwa, zob. postanowienie z dnia 10 października 2017 r., Greenpeace Energy/Komisja (C-640/16 P, niepublikowane, EU:C:2017:752, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

[34] Przypominam, że zgodnie z art. 2 pkt 26 rozporządzenia nr 1008/2008 „główne miejsce prowadzenia działalności" oznacza „siedzibę główną lub siedzibę statutową wspólnotowego przewoźnika lotniczego w państwie członkowskim, w którym wykonywane są główne czynności finansowe i prowadzona jest kontrola działalności wspólnotowego przewoźnika lotniczego, w tym zarządzanie ciągłą zdatnością do lotu".

przyznawany i zarządzany przez organ administracji inny niż organ sprawujący kontrolę, nie podważa ani skuteczności kontroli, której podlegają w Szwecji przedsiębiorstwa lotnicze kwalifikujące się do pomocy, ani stabilności obecności tych przedsiębiorstw w tym państwie członkowskim, które to obydwa elementy pozwalają, jak stwierdził Sąd, na łatwiejsze monitorowanie warunków wykorzystania pomocy.

40. Po trzecie, Ryanair podnosi, że rozporządzenie nr 1008/2008 nie nakłada na przedsiębiorstwa lotnicze żadnego obowiązku świadczenia usług do lub z państwa członkowskiego, które wydało im koncesję, lub na terytorium tego państwa członkowskiego, ani też nie utrudnia takim przedsiębiorstwom zaprzestania świadczenia takich usług w porównaniu do przedsiębiorstw lotniczych działających w ramach świadczenia usług.

41. W tym względzie należy zauważyć, że wbrew temu, co zdaje się wskazywać Ryanair, w pkt 40–42 zaskarżonego wyroku Sąd w żaden sposób nie stwierdził lub nawet nie zasugerował istnienia po stronie przewoźników lotniczych posiadających koncesję wydaną w danym państwie członkowskim obowiązku prowadzenia działalności na terytorium tego państwa członkowskiego. Sąd zauważył jedynie, że posiadanie takiej koncesji zapewnia „względn[ą] stabiln[ość], przynajmniej w wymiarach administracyjnym i finansowym" tych przewoźników, którego to stwierdzenia nie można zakwestionować.

42. W odniesieniu do zakwestionowanego przez wnoszącą odwołanie stwierdzenia Sądu zawartego w pkt 40 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym immanentną cechą świadczenia usług jest to, że może ono zostać przerwane w bardzo krótkim czasie, a wręcz natychmiastowo, pragnę zauważyć, że Ryanair wskazuje jedynie, że żaden wyraźny przepis rozporządzenia nr 1008/2008 lub prawa Unii nie „utrudnia" zaprzestania działalności w państwie członkowskim przez przedsiębiorstwo lotnicze nieposiadające koncesji wydanej w tym państwie członkowskim w porównaniu do przedsiębiorstwa lotniczego posiadającego taką koncesję. Tymczasem argument ten, oprócz tego, że nie pozwala na podważenie wspomnianego stwierdzenia Sądu, pomija fakt, że – jak słusznie zauważa Komisja – stabilne i wzajemne związki między przewoźnikiem lotniczym a państwem członkowskim, w którym wydano koncesję, sprawiają, że jest mało prawdopodobne, aby przewoźnik lotniczy zdecydował się na zaprzestanie wszelkiej działalności na terytorium owego państwa członkowskiego, podobnie jak mało prawdopodobne jest, aby przewoźnik lotniczy ustanowił swoje główne miejsce prowadzenia działalności w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 1008/2008, które obejmuje między innymi kontrolę działalności i zarządzanie ciągłą zdatnością do lotu, w państwie członkowskim, w którym nie zamierza prowadzić żadnej działalności. Sam Ryanair, pomimo swojego statusu ogólnoeuropejskiego przedsiębiorstwa lotniczego i pomimo tego, że – jak twierdzi – przewozi więcej pasażerów z i do Niemiec, Hiszpanii lub Włoch niż z i do Irlandii, kraju, którego koncesję posiada, pozostaje jednak najważniejszym irlandzkim przedsiębiorstwem lotniczym, które od ponad 35 lat wnosi „niezrównany wkład" w skomunikowanie i gospodarkę tego państwa członkowskiego[35]. W każdym razie rząd szwedzki, co nie zostało zakwestionowane przez Ryanaira, stwierdza w swej odpowiedzi na odwołanie, że nie istnieją przedsiębiorstwa lotnicze posiadające koncesję wydaną w Szwecji, które nie świadczą usług lotniczych na trasach do, z lub na terytorium tego państwa członkowskiego.

43. Moim zdaniem Sąd nie dopuścił się zatem naruszeń prawa zarzucanych mu przez Ryanaira, stwierdzając w pkt 43 i 44 zaskarżonego wyroku, że poprzez ograniczenie korzyści wynikającej z pomocy wyłącznie do przedsiębiorstw lotniczych posiadających szwedzką koncesję Królestwo

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

Szwecji dążyło zgodnie z prawem do zapewnienia stałego związku między nim a przedsiębiorstwami lotniczymi będącymi beneficjentami jego gwarancji – mimo iż przedsiębiorstwa lotnicze posiadające koncesje wydane w innych państwach członkowskich również mogły w pewnym stopniu przyczynić się do skomunikowania Szwecji i szwedzkiej gospodarki – oraz że ograniczenie to było odpowiednie do osiągnięcia celu, jakim było zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce tego państwa członkowskiego. Dodam, że istnienie takiego stałego związku miało szczególne znaczenie w kontekście kryzysu i niepewności, takim jak ten spowodowany pandemią Covid-19, który mógł mieć poważny wpływ na decyzje handlowe przedsiębiorstw lotniczych działających na terytorium Szwecji.

44. Uważam zatem, że trzeci zarzut szczegółowy zawarty w pierwszym zarzucie odwołania powinien został oddalony.

4. W przedmiocie czwartego zarzutu szczegółowego

45. W czwartym zarzucie szczegółowym zawartym w pierwszym zarzucie odwołania Ryanair podnosi, że Sąd, oddalając w pkt 45–54 zaskarżonego wyroku argumenty wnoszącej odwołanie dotyczące braku proporcjonalności rozpatrywanego systemu pomocy, dopuścił się szeregu naruszeń prawa i w sposób oczywisty przeinaczył okoliczności faktyczne.

46. Ryanair przedstawia w tym względzie pięć argumentów.

47. Po pierwsze, wnosząca odwołanie kwestionuje stwierdzenie Sądu zawarte w pkt 45 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym „podwójny wymóg posiadania szwedzkiej koncesji i realizowania na terytorium tego państwa regularnych lotów jest w stanie najlepiej zagwarantować trwałą obecność przedsiębiorstwa lotniczego na tym terytorium". Zdaniem wnoszącej odwołanie uzasadnienie przedstawione przez Sąd również w pkt 45 zaskarżonego wyroku, a mianowicie, że „główne miejsce prowadzenia działalności przedsiębiorstwa lotniczego na terytorium danego państwa członkowskiego" – w zakresie, w jakim „pokrywa się z miejscem podejmowania decyzji administracyjnych i finansowych" – „jest szczególnie ważne w niniejszej sprawie, gdyż pozwala na zapewnienie, że komunikacja w Szwecji nie zostanie przerwana z dnia na dzień", opiera się na hipotetycznych i błędnych twierdzeniach, ponieważ zasadniczym kryterium, które skłania przedsiębiorstwo lotnicze do przerwania lub utrzymania świadczenia jego usług, jest jego strategia handlowa, która nie zależy od miejsca, w którym znajduje się jego główna jednostka organizacyjna.

48. Ponieważ argument ten pokrywa się zasadniczo z argumentami przedstawionymi w ramach drugiego zarzutu szczegółowego, odsyłam jedynie do pkt 42 niniejszej opinii. Sam fakt, że z prawnego i abstrakcyjnego punktu widzenia przedsiębiorstwo lotnicze może zaprzestać wszelkiej działalności na terytorium państwa członkowskiego, którego koncesję posiada, z taką samą łatwością jak przedsiębiorstwo lotnicze działające w tym państwie członkowskim na zasadzie świadczenia usług, nie pozwala podważyć okoliczności, na której oparł się Sąd, a zgodnie z którą w praktyce takie zaprzestanie prowadzenia działalności jest bardzo mało prawdopodobne ze względu na wzajemne powiązania między przewoźnikiem lotniczym a państwem członkowskim, w którym wydano koncesję. W odniesieniu do twierdzenia, zgodnie z którym przedsiębiorstwa lotnicze nieposiadające koncesji w państwie członkowskim, w którym prowadzą działalność, „mają tendencję do oferowania szybszego skomunikowania", wnosząca odwołanie nie wyjaśnia jego znaczenia dla kwestionowanych przez nią stwierdzeń Sądu. Ponadto twierdzenie to

opiera się na informacjach, co do których dopuszczalności zakwestionowanej przez Komisję Sąd uznał, że nie zajmie stanowiska, jak wynika z pkt 55 zaskarżonego wyroku, którego wnosząca odwołanie nie kwestionuje w ramach niniejszego odwołania.

49. Po drugie, Ryanair kwestionuje stwierdzenie zawarte w pkt 45 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym „przedsiębiorstwa lotnicze kwalifikujące się do objęcia systemem pomocy przyczyniają się wspólnie do zapewnienia obsługi większości połączeń regularnych w Szwecji, zarówno w zakresie przewozów towarowych, jak i pasażerskich". Zdaniem wnoszącej odwołanie stwierdzenie to opiera się, z jednej strony, na oczywistym przeinaczeniu okoliczności faktycznych, ponieważ z informacji przedstawionych przez sam Sąd w pkt 46 zaskarżonego wyroku wynika, że przedsiębiorstwa lotnicze posiadające szwedzką koncesję stanowią mniejszość w dwóch z trzech segmentów, na które dzielą się usługi lotnicze objęte sporną decyzją, a mianowicie w lotach wewnątrz Unii (49%) i w lotach poza Unią (35%). Z drugiej strony, twierdzenie to jest według wnoszącej odwołanie sprzeczne z zasadą proporcjonalności, ponieważ oznacza, że przedsiębiorstwo lub kategoria przedsiębiorstw, które realizują cel danego środka w „większości", ma prawo do całości pomocy przewidzianej w tym środku. Ryanair podnosi również, że Sąd błędnie zakwalifikował w pkt 46 zaskarżonego wyroku jako „okoliczność o zasadniczym znaczeniu" fakt, że w 2019 r. przedsiębiorstwa lotnicze posiadające szwedzką koncesję zapewniały 98% wewnętrznych przewozów pasażerskich i 84% wewnętrznych przewozów towarowych. Prawidłowa ocena tej informacji w świetle zasady proporcjonalności powinna była doprowadzić Sąd do stwierdzenia, że skoro wewnętrzne przewozy stanowiły niewielką część całości przewozów w Szwecji, nie mogły one same w sobie uzasadnić kryterium posiadania krajowej koncesji. Ponadto wnosząca odwołanie zauważa, że gdyby rzeczywistym celem organów szwedzkich było zapewnienie skomunikowania Szwecji, to środek wspierający również pozakrajową działalność przedsiębiorstw lotniczych posiadających koncesję wydaną przez to państwo członkowskie należałoby uznać za nieproporcjonalny sam w sobie.

50. Argumenty Ryanaira nie przekonują mnie.

51. Z łącznej lektury pkt 45 i 46 zaskarżonego wyroku wynika bowiem, że Sąd, stwierdzając, iż przedsiębiorstwa lotnicze posiadające szwedzką koncesję przyczyniają się wspólnie do zapewnienia obsługi większości połączeń regularnych w Szwecji, zamierzał w rzeczywistości podkreślić ogólnie większy wkład tych przedsiębiorstw w realizację ogólnego celu polegającego na zapewnieniu skomunikowania tego państwa członkowskiego w jego różnych elementach składowych, jakimi są wewnętrzne i zewnętrzne przewozy pasażerskie i towarowe. Takie odczytanie potwierdza pkt 49 in fine zaskarżonego wyroku, w którym Sąd stwierdza, że wnosząca odwołanie, skupiając się na swoim udziale w szwedzkim rynku lotniczych przewozów pasażerskich z i do Szwecji, „pomija milczeniem fakt, że funkcjonowanie systemu komunikacji w Szwecji nie jest zapewniane wyłącznie przez lotnicze przewozy pasażerskie oraz przez transport spoza Szwecji do tego kraju, ale również przez lotnicze przewozy towarowe i krajowe przewozy pasażerskie". W tym świetle sama okoliczność, że – jak podkreśla Ryanair – przedsiębiorstwa lotnicze posiadające szwedzką koncesję nie mają większościowego udziału w przewozach pasażerskich w Unii i poza nią, nie ma decydującego znaczenia, jakie przypisuje jej wnosząca odwołanie.

52. Ponadto nie uważam, że Sąd dopuścił się zarzucanych mu przez wnoszącą odwołanie naruszeń prawa, ani też jakiegokolwiek przeinaczenia okoliczności faktycznych – na które zresztą Ryanair nie powołuje się konkretnie – poprzez podkreślenie szczególnego znaczenia, jakie dla Królestwa Szwecji ma zapewnienie krajowych połączeń lotniczych, zważywszy na cechy geograficzne tego państwa członkowskiego.

53. W swojej odpowiedzi rząd szwedzki podkreślił w szczególności znaczenie transportu lotniczego dla zapewnienia mobilności w Szwecji, zwłaszcza tam, gdzie nie istnieją stałe połączenia drogowe, a także w szczególności znaczenie krajowego transportu towarowego dla gospodarki tego kraju. Jest zatem zrozumiałe, że dążąc do osiągnięcia celu, jakim jest zaradzenie spowodowanym pandemią zaburzeniom w gospodarce poprzez zapewnienie skomunikowania Szwecji, organy szwedzkie uznały, że skomunikowanie krajowe ma szczególne znaczenie. Sąd nie popełnił zatem błędu, uznając, że informacja dotycząca zapewnienia krajowych przewozów towarowych i pasażerskich przez przedsiębiorstwa lotnicze posiadające szwedzką koncesję, ma znaczenie fundamentalne. Jak wskazano powyżej, Królestwo Szwecji twierdzi, co nie zostało zakwestionowane przez Ryanaira, że wszystkie przedsiębiorstwa posiadające szwedzką koncesję i kwalifikujące się do objęcia ich rozpatrywanym systemem pomocy przyczyniają się w mniejszym lub większym stopniu do skomunikowania krajowego Szwecji. Kryterium dotyczące posiadania takiej koncesji odzwierciedla zatem realia szwedzkiego rynku transportu lotniczego.

54. Wreszcie, wbrew temu, co twierdzi Ryanair, sama okoliczność, że w ramach strategii stosowanej przez organy państwa członkowskiego przy ustanawianiu systemu pomocy dla osiągnięcia określonego celu niektóre cele szczegółowe w ramach tego bardziej ogólnego celu mają dla tych organów większe znaczenie, nie oznacza automatycznie, że system jest nieproporcjonalny tylko dlatego, że krąg beneficjentów nie jest określony w taki sposób, aby kwalifikowały się jedynie przedsiębiorstwa lub działalność, które przyczyniają się do osiągnięcia tych celów szczegółowych.

55. Po trzecie, Ryanair zarzuca Sądowi, że w ramach analizy proporcjonalności rozpatrywanego systemu pomocy nie dokonał oceny wpływu tego systemu na konkurencję. Ocena ta ma zasadnicze znaczenie dla ustalenia, czy zasady przyznawania pomocy nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu. Ponieważ argumentacja Ryanaira w tej kwestii pokrywa się z argumentacją przedstawioną na poparcie trzeciego zarzutu odwołania, odsyłam do analizy tego zarzutu.

56. Po czwarte, Ryanair kwestionuje rozumowanie przyjęte przez Sąd w pkt 50 i 51 zaskarżonego wyroku w celu uzasadnienia kwalifikowalności do pomocy przedsiębiorstw lotniczych, które w mniejszym stopniu niż Ryanair przyczyniają się do zapewnienia skomunikowania Szwecji, pomijając znaczenie swojego udziału w rynku wynoszącego 5%.

57. W tym względzie przypominam, że w pkt 50 zaskarżonego wyroku Sąd, po wskazaniu, że przyznanie środków publicznych w ramach art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE oznacza, że „pomoc udzielona przez dane państwo członkowskie, mimo iż boryka się ono z poważnymi trudnościami, może zaradzić zakłóceniom w jego gospodarce, co wymaga całościowego uwzględniania sytuacji przedsiębiorstw lotniczych, które mogą potencjalnie doprowadzić do ożywienia tej gospodarki”, wyjaśnił, iż „[m]ając na uwadze okoliczność, że zasoby, które mogą zostać przyznane przez dane państwo członkowskie, nie są niewyczerpane, wobec czego powinny służyć osiąganiu celów priorytetowych, nie można nie uznać, że wspomniane państwo członkowskie musiało wziąć pod uwagę przedsiębiorstwa lotnicze, które – mimo iż są mniejsze niż skarżąca, przewożą […] mniej pasażerów i osiągają mniejsze niż ona obroty – koncentrują się na obsłudze połączeń w ramach szwedzkiego terytorium, co nabiera jeszcze większego znaczenia, gdy weźmie się pod uwagę specyfikę szwedzkiego terytorium i wyjątkowy charakter okresu pandemii”. W pkt 51 zaskarżonego wyroku Sąd dodał, że „nic nie gwarantowało Królestwu Szwecji, że wkład w funkcjonowanie systemu komunikacji tego państwa, jaki wnosi przedsiębiorstwo lotnicze, którego działalność skupia się na lotniczym przewozie pasażerów między państwami i którego główne miejsce prowadzenia działalności nie znajduje się na jego terytorium, zostanie utrzymany

po zakończeniu kryzysu, nawet jeśli przedsiębiorstwu temu zostałaby przyznana możliwość skorzystania z gwarancji państwowej". Następnie Sąd odniósł się do sytuacji wnoszącej odwołanie w chwili wydania spornej decyzji, zauważając, że jej udział w rynku nadal się zmniejszał z 11,8% do 5% oraz że zamierzała ona ograniczyć swoją fizyczną obecność w Szwecji do jednej bazy w Göteborgu, gdzie posiadała tylko jeden samolot. Zdaniem wnoszącej odwołanie rozumowanie Sądu można zakwestionować w dwóch aspektach. Z jednej strony, o ile prawdą jest, że państwa członkowskie dysponują ograniczonymi zasobami, to jednak są one w stanie w pełni ustanowić system, w którym pomoc, choć ograniczona pułapem, jest rozdzielana z poszanowaniem zasad niedyskryminacji i proporcjonalności oraz zgodnie z zamierzonym celem. Z drugiej strony, ani ewentualny spadek udziału w rynku, ani liczba baz lub samolotów nie zostały wymienione w spornej decyzji jako kryteria kwalifikowalności do objęcia pomocą.

58. Argumenty wnoszącej odwołanie należy moim zdaniem oddalić. Przede wszystkim pragnę zauważyć, że w pkt 50 zaskarżonego wyroku Sąd ustosunkował się do zarzutu wnoszącej odwołanie, zgodnie z którym okoliczność, iż przedsiębiorstwa lotnicze posiadające udział w rynku mniejszy niż jej własny kwalifikują się do otrzymania pomocy, stanowił element niespójności systemu, podkreślając konieczność uwzględnienia wkładu przedsiębiorstw lotniczych będących beneficjentami pomocy w skomunikowanie Szwecji nie tylko z „ilościowego", lecz również z „jakościowego" punktu widzenia. Takie podejście, które wiąże się z możliwością określenia przez państwa członkowskie priorytetów w dążeniu do osiągnięcia celu pomocy przyznanej na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, nie jest, jak już wspomniano w pkt 55 niniejszej opinii, samo w sobie sprzeczne z zasadą proporcjonalności, zważywszy również na ograniczone zasoby udostępnione, aby osiągnąć ten cel, w szczególności w kontekście ogólnego kryzysu, takiego jak ten wywołany pandemią Covid-19.

59. Z tego punktu widzenia Sąd słusznie zwrócił uwagę na znaczenie, jakie w odniesieniu do celu rozpatrywanego systemu pomocy mają mniejsze przedsiębiorstwa lub przedsiębiorstwa prowadzące działalność w konkretnych sektorach, takich jak nie tylko transport medyczny lub ratunkowy, o którym wspomniał konkretnie Sąd, lecz także, jak podnosi rząd szwedzki, połączenie peryferyjnych obszarów Szwecji lub nawet krajowy transport towarowy, biorąc w szczególności pod uwagę cechy zdarzenia nadzwyczajnego, jakim jest pandemia Covid-19, której konsekwencjom dla gospodarki szwedzkiej miał zaradzić rozpatrywany system pomocy. W zakresie, w jakim wnosząca odwołanie twierdzi, że z rozumowania tego wynikało, iż do Sądu należy ustalenie, czy wszystkie przedsiębiorstwa lotnicze posiadające szwedzką koncesję realizują „określony cel", nie uwzględnia ona faktu, że w pkt 50 zaskarżonego wyroku Sąd nie odniósł się wyłącznie do przedsiębiorstw lotniczych realizujących „określony cel", lecz bardziej ogólnie do sytuacji przedsiębiorstw lotniczych, które, niezależnie od ich wielkości i udziału w rynku, „koncentrują się na obsłudze połączeń w ramach szwedzkiego terytorium". Ponieważ, jak wskazano powyżej, wydaje się, że w chwili wydania spornej decyzji wszystkie przedsiębiorstwa lotnicze będące beneficjentami rozpatrywanego systemu pomocy przyczyniały się w mniejszym lub większym stopniu do tego połączenia, argument Ryanaira jest bez znaczenia dla niniejszej sprawy.

60. Wreszcie, należy odrzucić argument Ryanaira, zgodnie z którym w pkt 51 zaskarżonego wyroku Sąd ustanowił dodatkowe kryteria kwalifikowalności oprócz kryteriów wymienionych w spornej decyzji. W zakresie bowiem, w jakim w punkcie tym Sąd odniósł się do sytuacji wnoszącej odwołanie w chwili wydania spornej decyzji, zamierzał on jedynie zilustrować mniejszą gwarancję, jaką przedsiębiorstwo lotnicze, którego główne miejsce prowadzenia działalności nie

znajdowało się na terytorium Szwecji i którego działalność skupiała się na międzynarodowym przewozie pasażerów, było w stanie przedstawić organom szwedzkim w odniesieniu do utrzymania swojej działalności na tym terytorium po kryzysie.

61. Po piąte, wnosząca odwołanie podnosi, że Sąd błędnie stwierdził w pkt 53 zaskarżonego wyroku, iż Komisja nie jest zobowiązana do „wypowiada[nia] się w sposób abstrakcyjny w przedmiocie wszelkich alternatywnych środków". Zdaniem wnoszącej odwołanie odesłanie do wyroku z dnia 6 maja 2019 r., Scor/Komisja [36], opiera się na błędnej interpretacji tego wyroku, która odnosi się jedynie do obowiązku zajęcia przez Komisję stanowiska w sprawie ewentualnych środków alternatywnych w uzasadnieniu decyzji. Zwolnienie Komisji z obowiązku zbadania, czy nie istnieją mniej restrykcyjne środki, zaprzeczyłoby według wnoszącej odwołanie samej istocie zasady proporcjonalności. Jej zdaniem w niniejszej sprawie rozumowanie Sądu można tym bardziej zakwestionować, że rozdzielenie rozpatrywanej pomocy na podstawie udziałów w rynku stanowiło możliwość nadającą się w pełni do zrealizowania.

62. Na wstępie pragnę zauważyć, że zakwestionowane przez wnoszącą odwołanie stwierdzenie zawarte w pkt 53 zaskarżonego wyroku jest moim zdaniem nie do przyjęcia i powinno zostać co najmniej zniuansowane przez Trybunał.

63. Z pewnością prawdą jest, że – jak przypomina rząd francuski – Trybunał stwierdził w wyroku Denkavit italiana [37], iż pojęcie pomocy, o którym mowa w art. 107 ust. 1 TFUE, odnosi się do decyzji państw członkowskich, poprzez które to decyzje państwa te, zmierzając do realizacji ich celów gospodarczych i społecznych, udostępniają środki przedsiębiorstwom lub innym podmiotom prawa, lub przyznają im korzyści, które mają promować realizację zamierzonych celów gospodarczych lub społecznych, oraz że w związku z tym „decyzja o przyznaniu pomocy i zasady takiego środka są wyborem politycznym należącym do krajowych organów ustawodawczych i administracji, dokonywanym pod kontrolą Komisji i Trybunału" [38].

64. Nie oznacza to jednak, że państwa członkowskie nie są zobowiązane, przy określaniu zasad przyznawania pomocy, a w szczególności kręgu beneficjentów pomocy, do przestrzegania zasady proporcjonalności we wszystkich jej elementach. Zasada ta wymaga wykazania, że dany środek nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu, oraz że cel ten nie mógłby zostać osiągnięty za pomocą mniej restrykcyjnych środków [39]. Wnosząca odwołanie słusznie zatem kwestionuje zasadność stwierdzenia Sądu zawartego w pkt 53 zaskarżonego wyroku [40].

65. Niemniej jednak w celu zbadania, w ramach oceny zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym, proporcjonalności jej zasad – w szczególności w odniesieniu do określenia kręgu beneficjentów pomocy – wszelkie „mniej restrykcyjne środki", które Komisja powinna wziąć pod uwagę, muszą być w stanie równie skutecznie przyczynić się do osiągnięcia celu, do którego zmierza ustanowienie pomocy, polegającego w niniejszej sprawie na zaradzeniu zaburzeniom w gospodarce wynikającym z pandemii COVID-19. Oznacza to, że nie wystarczy wyobrazić sobie

36 T-135/17, niepublikowany, EU:T:2019:287 (zwany dalej „wyrokiem Scor", pkt 94).

37 Wyrok z dnia 27 marca 1980 r. (61/79, EU:C:1980:100, pkt 31).

38 Zobacz opinię rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe w sprawie A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, pkt 98).

39 Zobacz w odniesieniu do kryterium, jakie należy zastosować przy ocenie selektywności pomocy, wyrok z dnia 6 października 2021 r., World Duty Free Group i Hiszpania/Komisja (C-51/19 P i C-64/19 P, EU:C:2021:793, pkt 140 i przytoczone tam orzecznictwo).

40 Ponadto pragnę zauważyć, że w pkt 94 wyroku Scor, do którego odnosi się Sąd – który zresztą, wbrew temu, co twierdzi wnosząca odwołanie, Sąd wiernie zinterpretował – przytoczono pkt 170 wyroku z dnia 3 grudnia 2014 r., Castelnou Energía/Komisja (T-57/11, EU:T:2014:1021), który z kolei odsyła do pkt 101 wyroku z dnia 23 października 1997 r., Komisja/Francja, C-159/94, Zb.Orz., EU:C:1997:501. Tymczasem oba te wyroki dotyczą wykładni art. 106 ust. 2 TFUE, a nie art. 107 ust. 2 TFUE.

w sposób abstrakcyjny istnienia takich alternatywnych środków, lecz że konieczne jest również, aby środki te miały skuteczność porównywalną do skuteczności środków planowanych przez dane państwo członkowskie, aby osiągnąć ów cel.

66. Tymczasem, poza stwierdzeniem zakwestionowanym przez wnoszącą odwołanie, Sąd przyjął przedstawione powyżej podejście, gdy stwierdził w pkt 54 zaskarżonego wyroku, odsyłając do analizy zawartej w pkt 40–44 i 49 tego wyroku, że „rozszerzenie rozpatrywanego systemu pomocy na spółki niemające siedziby w Szwecji nie pozwoliłoby na osiągnięcie celu tego systemu, ponieważ […] wymóg uwzględnienia przewozów lotniczych dotyczących Szwecji w sposób odzwierciedlający ich całokształt, różnorodność i wymiar czasowy nie zostałby równie mocno zagwarantowany, gdyby przyjęte zostały kryteria zaproponowane przez skarżącą, wobec czego Komisja postąpiła słusznie, odmawiając przyjęcia tych kryteriów". Ponadto z całości uzasadnienia zaskarżonego wyroku, dotyczącego oceny proporcjonalności, wynika, że Sąd uznał w szczególności, iż Komisja nie popełniła błędu, nie uwzględniając kryterium rozdzielenia pomocy ściśle proporcjonalnego do udziałów w rynku, ponieważ, po pierwsze, kryterium to nie pozwalało na uwzględnienie priorytetów realizowanych przez rząd szwedzki zgodnie z prawem, a po drugie, priorytety te nie mogły być realizowane w sposób równie skuteczny i z wystarczającymi gwarancjami co do czasu ich obowiązywania przez przedsiębiorstwa lotnicze nieposiadające koncesji wydanej przez Szwecję.

67. Na podstawie całości powyższych uwag jestem zdania, że argumenty przedstawione przez Ryanaira w ramach trzeciego zarzutu szczegółowego zawartego w pierwszym zarzucie odwołania nie pozwalają na stwierdzenie – zważywszy na sytuację w chwili wydania spornej decyzji i cechy zdarzenia, jakim jest pandemia COVID-19, będącego powodem zaburzeń w gospodarce, którym ma zaradzić rozpatrywany system pomocy, a także konieczność uwzględnienia priorytetów realizowanych przez Królestwo Szwecji przy ustanawianiu tego systemu – że Sąd naruszył prawo lub przeinaczył w sposób oczywisty okoliczności faktyczne, stwierdzając, iż podwójne kryterium, za pomocą którego wskazywane są przedsiębiorstwa lotnicze będące beneficjentami pomocy – dotyczące posiadania szwedzkiej koncesji i wykonywania regularnych połączeń z lub do Szwecji lub na terytorium tego państwa członkowskiego – nie wykraczało poza to, co było konieczne do osiągnięcia celu wspomnianego systemu.

68. Wynika z tego, że czwarty zarzut szczegółowy zawarty w pierwszym zarzucie odwołania również należy moim zdaniem oddalić.

5. Wnioski w przedmiocie pierwszego zarzutu odwołania

69. W świetle całości powyższych rozważań proponuję aby Trybunał oddalił pierwszy zarzut odwołania.

B. W przedmiocie drugiego zarzutu odwołania

70. Drugi zarzut odwołania jest skierowany przeciwko pkt 61–64 zaskarżonego wyroku, w których Sąd oddalił trzecią część pierwszego zarzutu skargi Ryanaira.

71. W pkt 61 tego wyroku Sąd nawiązał na wstępie – w zakresie, w jakim wnosząca odwołanie oparła swą argumentację na istnieniu dyskryminacji wynikającej z rozpatrywanego systemu pomocy i z cechującego ten system braku proporcjonalności – do przeprowadzonej przez Sąd analizy dwóch pierwszych części pierwszego zarzutu skargi. Sąd stwierdził następnie w pkt 62

zaskarżonego wyroku, że art. 56 TFUE nie znajduje wprost zastosowania do dziedziny żeglugi powietrznej, ponieważ „zgodnie z art. 58 ust. 1 TFUE swobodne świadczenie usług w dziedzinie transportu zostało uregulowane postanowieniami tytułu dotyczącego transportu, a mianowicie tytułu VI traktatu FUE", oraz że w związku z tym „[s]woboda przepływu usług w dziedzinie transportu w ramach prawa pierwotnego podlega […] odrębnemu systemowi prawnemu". Następnie Sąd zauważył, że prawodawca Unii przyjął rozporządzenie nr 1008/2008 na podstawie art. 100 ust. 2 TFUE, którego celem jest właśnie określenie warunków stosowania w sektorze transportu lotniczego zasady swobodnego świadczenia usług, oraz stwierdził, że wnosząca odwołanie nie podniosła żadnego naruszenia tego rozporządzenia. Wreszcie, w pkt 64 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że wnosząca odwołanie nie wykazała, w jaki sposób wykluczenie z dostępu do spornej pomocy może zniechęcić ją do świadczenia usług z i do Szwecji.

72. W ramach tego zarzutu odwołania Ryanair podnosi zasadniczo dwa zarzuty szczegółowe.

73. W ramach pierwszego zarzutu szczegółowego wnosząca odwołanie podnosi, że zawarte w pkt 63 zaskarżonego wyroku stwierdzenie Sądu, zgodnie z którym nie podniosła ona żadnego naruszenia rozporządzenia nr 1008/2008 w postępowaniu w pierwszej instancji, jest pozbawione uzasadnienia i opiera się na oczywistym przeinaczeniu okoliczności faktycznych. Ryanair zauważa, że wiele punktów jego skargi do Sądu odsyłało do tego rozporządzenia [41] oraz że załączył on również sprawozdanie sporządzone przez eksperta w dziedzinie prawa lotniczego, w którym podkreślono aspekty dotyczące niezgodności spornej decyzji z ramami prawnymi owego rozporządzenia. Powołując się na wyrok z dnia 6 lutego 2003 r., Stylianakis [42], wnosząca odwołanie podnosi w każdym razie, że utrzymywanie, iż doszło do naruszenia swobody świadczenia usług w sektorze transportu lotniczego, jest równoznaczne z utrzymywaniem, że doszło do naruszenia rozporządzenia nr 1008/2008. Ponadto, zgodnie z art. 15 tego rozporządzenia przy omawianiu naruszenia przepisów tego rozporządzenia dotyczących swobody świadczenia usług niezbędne jest odniesienie się do prawa pierwotnego.

74. W tym względzie, bez konieczności zajmowania stanowiska co do istoty rozpatrywanego zarzutu szczegółowego, wystarczy stwierdzić, jak czyni to Komisja, że w pkt 64 zaskarżonego wyroku Sąd w każdym razie ustosunkował się co do istoty do podniesionych przez wnoszącą odwołanie argumentów dotyczących domniemanego naruszenia art. 56 TFUE. W związku z tym, nawet gdyby ten zarzut szczegółowy był zasadny, byłby on bezskuteczny, ponieważ oddalenie przez Sąd trzeciej części pierwszego zarzutu skargi byłoby w każdym razie oparte na uzasadnieniu przedstawionym we wspomnianym powyżej pkt 64.

75. W drugim zarzucie szczegółowym, na poparcie którego przedstawiono dwa odrębne argumenty, które należy rozpatrzyć łącznie, wnosząca odwołanie kwestionuje stwierdzenia zawarte w pkt 64 zaskarżonego wyroku.

76. Spółka Ryanair kwestionuje przede wszystkim stwierdzenie zawarte w pkt 64, zgodnie z którym nie wykazała ona, w jaki sposób fakt, że z uwagi na definicję zakresu rozpatrywanego systemu pomocy została ona pozbawiona dostępu do pożyczek objętych gwarancją państwową udzieloną przez Królestwo Szwecji, „może zniechęcić ją do świadczenia usług ze Szwecji i do Szwecji, zwłaszcza że z akt sprawy wynika, iż niezależnie od rozpatrywanego systemu pomocy i ze względów czysto handlowych skarżąca stopniowo ograniczała swą działalność na rynku szwedzkim, zarówno pod względem liczby obsługiwanych połączeń, jak też liczby stacjonujących w tym państwie samolotów". Zdaniem Ryanaira stwierdzenie to jest błędne, ponieważ samo

[41] Ryanair odsyła w szczególności do pkt 82, 92 i 93 tego aktu.

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

wyłączenie korzyści zastrzeżonej dla „szwedzkich przedsiębiorstw lotniczych" zniechęca do swobodnego świadczenia usług przez inne przedsiębiorstwa lotnicze, co zresztą wynika z wyroku International Jet Management[43]. W ocenie Ryanaira owo stwierdzenie jest również oparte na oczywistym przeinaczeniu okoliczności faktycznych. Po drugie, Ryanair kwestionuje stwierdzenie zawarte w pkt 64 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym spółka ta „nie wskazała w szczególności okoliczności faktycznych ani prawnych, które sprawiałyby, że rozpatrywany system pomocy wywierałby skutki ograniczające, wykraczające poza te wywierane przez zakaz ustanowiony w art. 107 ust. 1 TFUE, ale które – jak stwierdzono w ramach analizy dwóch pierwszych części zarzutu pierwszego – byłyby jednak konieczne i proporcjonalne do zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce szwedzkiej spowodowanym przez pandemię COVID-19, zgodnie z wymogami art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE". Wnosząca odwołanie podnosi przede wszystkim, że Sąd popełnił błąd, gdy w ramach badania ograniczenia swobody świadczenia usług odniósł się jedynie do art. 107 TFUE. Odsyłając do tego, co zostało przedstawione w ramach pierwszego zarzutu szczegółowego jej pierwszego zarzutu odwołania (zob. pkt 12 niniejszej opinii), wnosząca odwołanie twierdzi, że bezpośrednia dyskryminacja ze względu na przynależność państwową, taka jak wprowadzona przez sporny środek, mająca wpływ na swobodę świadczenia usług, jest uzasadniona wyłącznie względami dotyczącymi odstępstw wymienionymi enumeratywnie w art. 52 TFUE, do którego odsyła art. 62 TFUE. Wreszcie, za pomocą argumentów podobnych do tych, które zostały przeanalizowane w ramach badania czwartego zarzutu szczegółowego zawartego w pierwszym zarzucie odwołania, wnosząca odwołanie podnosi w istocie, że wykazała, iż ograniczenie swobody świadczenia usług wynikające z rozpatrywanego systemu pomocy nie jest uzasadnione.

77. W odpowiedzi na te argumenty i powołując się na wyrok Iannelli & Volpi, Komisja twierdzi w istocie, że kwestia ustalenia, czy skutki pomocy dla swobody świadczenia usług są zakazane przez prawo Unii, powinna zostać rozstrzygnięta przy zastosowaniu wyłącznie postanowień traktatu FUE w dziedzinie pomocy państwa, przynajmniej w odniesieniu do istotnych elementów pomocy, takich jak określenie kręgu jej beneficjentów.

78. To stanowisko mnie nie przekonuje. Niewątpliwie w pkt 10 wyroku Iannelli & Volpi Trybunał, w kontekście, w którym istotny był związek między przepisami w dziedzinie pomocy a przepisami w dziedzinie swobodnego przepływu towarów, wyjaśnił, że „okoliczność, iż system pomocy przyznawanej przez państwo lub finansowanej ze środków państwowych może, po prostu poprzez wprowadzenie ułatwień na rzecz niektórych przedsiębiorstw lub niektórych produktów krajowych, utrudniać, choćby pośrednio, przywóz z innych państw członkowskich podobnych lub konkurencyjnych produktów, nie jest sama w sobie wystarczająca, by uznać pomoc jako taką za środek o skutku równoważnym do ograniczenia ilościowego w rozumieniu art. [34 TFUE]", oraz że wykładnia tego postanowienia „tak szeroka, by uznać pomoc w rozumieniu art. [107 TFUE] jako taką za ograniczenie ilościowe, o którym mowa w art. [34 TFUE], skutkowałaby zmianą zakresu art. [107 i 108 TFUE]". Jednakże moim zdaniem z lektury tego wyroku wynika, że rozróżnienie dokonane przez Trybunał między postanowieniami traktatu dotyczącymi swobodnego przepływu a postanowieniami dotyczącymi pomocy państwa opiera się zasadniczo raczej na podziale kompetencji zamierzonym przez traktat, a nie na ich wzajemnie

[43] Wnosząca odwołanie powołuje się na pkt 65 i 66 tego wyroku.

wykluczającym się stosowaniu [44]. Z drugiej strony Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że ten sam przypadek może być objęty zakresem stosowania zarówno postanowień dotyczących swobodnego przepływu, jak i postanowień dotyczących pomocy państwa, oraz że okoliczność, iż środek krajowy może ewentualnie zostać uznany za pomoc w rozumieniu art. 107 TFUE, nie stanowi wystarczającej podstawy, aby wyłączyć go z zakresu postanowień traktatu dotyczących swobodnego przepływu [45] i odwrotnie [46]. Ponadto, jak już przypomniano w pkt 19 niniejszej opinii, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pomoc państwa, która wskutek pewnych swoich szczegółowych warunków jest sprzeczna z innymi postanowieniami traktatu, nie może zostać uznana przez Komisję za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Orzecznictwo to zostało ostatnio potwierdzone przez Trybunał w wyroku z dnia 31 stycznia 2023 r., Komisja/Braesch i in., w którym ponadto Trybunał, przywołując zarówno wyrok Iannelli & Volpi, jak i wyroki: z dnia 15 kwietnia 2008 r., Nuova Agricast [47]; a także z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja [48], wyjaśnił, że szczegółowe zasady, które określają warunki kwalifikowalności do systemu pomocy, są również nierozerwalnie związane z pomocą jako taką i należą do elementów, które Komisja powinna zbadać w ramach postępowania przewidzianego w art. 108 TFUE i w stosownym wypadku zatwierdzić, co oznacza, że jeśli tego rodzaju szczegółowe zasady prowadzą do naruszenia szczególnych przepisów prawa Unii lub ogólnych zasad prawa Unii, decyzja wydana przez Komisję, która zezwala na taki system, jest z kolei siłą rzeczy niezgodna z prawem [49]. Wynika z tego, że Komisja jest zobowiązana do przestrzegania spójności między art. 107 TFUE a w szczególności postanowieniami dotyczącymi swobód przepływu.

79. Niemniej jednak argumenty wnoszącej odwołanie nie mogą moim zdaniem zostać uwzględnione zasadniczo na podstawie rozważań podobnych, odpowiednio, do tych przedstawionych w pkt 23 i 25 niniejszej opinii, do których odsyłam, oraz stwierdzenia zawartego w pkt 67 powyżej, zgodnie z którym Sąd nie dopuścił się naruszeń prawa zarzucanych mu przez wnoszącą odwołanie - w tym naruszenia rozpatrywanego w pkt 65 i 66 niniejszej opinii - stwierdzając, że podwójne kryterium, za pomocą którego wskazywane są przedsiębiorstwa lotnicze będące beneficjentami pomocy, nie wykraczało poza to, co było konieczne do osiągnięcia celu wspomnianego systemu.

80. W świetle powyższych rozważań proponuję aby Trybunał oddalił drugi zarzut odwołania.

[44] Zobacz pkt 14 wyroku Iannelli & Volpi, w którym Trybunał wyjaśnia, że „w przypadku gdy niektóre cechy pomocy, które są sprzeczne ze szczególnymi postanowieniami traktatu innymi niż art. 107 i 108 TFUE, są do tego stopnia nierozerwalnie związane z samym celem pomocy, że nie jest możliwe poddanie ich odrębnej ocenie, ich wpływ na zgodność lub niezgodność pomocy jako całości musi zostać koniecznie oceniony w toku postępowania prowadzonego na podstawie art. 108 TFUE", odnosząc się jedynie do aspektu proceduralnego. Zobacz podobnie wyroki: z dnia 23 kwietnia 2002 r., Nygård (C-234/99, EU:C:2002:244, pkt 55); z dnia 2 maja 2019 r., A-Fonds (C-598/17, EU:C:2019:352, pkt 47, 48); a także ostatnio z dnia 31 stycznia 2023 r., Komisja/Braesch i in. (C-284/21 P, EU:C:2023:58). W każdym razie pragnę wyjaśnić, że – jak słusznie stwierdza Komisja – wymóg dotyczący przyznania pomocy, który określa jej beneficjentów, jak w niniejszej sprawie posiadanie koncesji wydanej przez Szwecję, niewątpliwie spełnia kryteria wymienione we wspomnianym powyżej pkt 14 wyroku Iannelli & Volpi. Jak bowiem słusznie stwierdził rzecznik generalny H. Saugmandsgaard Øe w swojej opinii w sprawie A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, pkt 81), „sposób realizacji jest niezbędny do realizacji celu lub do funkcjonowania pomocy, jeśli jest elementem tworzącym pomoc lub dla niej kluczowym, a więc jego niezastosowanie prowadzi do zmiany zakresu lub głównych cech pomocy".

[45] Zobacz na przykład wyrok z dnia 20 marca 1990 r., Du Pont de Nemours Italiana (C-21/88, EU:C:1990:121, pkt 20); zob. także wyrok z dnia 19 września 2002 r., Hiszpania/Komisja (C-114/00, EU:C:2002:508, pkt 101–104).

[46] Zobacz wyrok z dnia 28 lutego 2018 r., ZPT (C-518/16, EU:C:2018:126, pkt 47).

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

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

[49] Zobacz ostatnio wyrok z dnia 31 stycznia 2023 r., Komisja/Braesch i in. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, pkt 96–100).

C. W przedmiocie trzeciego zarzutu odwołania

81. W trzecim zarzucie odwołania Ryanair kwestionuje pkt 67–69 zaskarżonego wyroku, w których Sąd stwierdził, że art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE nie zobowiązuje Komisji do dokonania wyważenia korzystnych skutków pomocy z jej negatywnymi skutkami dla warunków wymiany handlowej i utrzymania niezakłóconej konkurencji. Wnosząca odwołanie podnosi w tym względzie dwa zarzuty szczegółowe, które należy rozpatrzyć łącznie.

82. Pierwszy zarzut szczegółowy jest skierowany przeciwko pkt 67 zaskarżonego wyroku. W punkcie tym Sąd stwierdził, po pierwsze, że „[z] brzmienia [art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE] […] wynika, że jego autorzy uznali, iż w interesie całej Unii leży, by każde z jej państw członkowskich było w stanie przezwyciężyć poważny, a nawet zagrażający jego egzystencji kryzys, który nieuchronnie spowodowałby poważne konsekwencje dla gospodarki wszystkich pozostałych państw członkowskich lub niektórych z nich, a zatem dla Unii jako takiej", a po drugie, odsyłając przez analogię do wyroku Austria/Komisja[50], wyjaśnił, że „[t]ę wykładnię językową art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE potwierdza porównanie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, który dotyczy »pomocy przeznaczonej na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia [ona] warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem«, jako że brzmienie tego ostatniego postanowienia zawiera przesłankę dotyczącą wykazania braku zmiany warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem, która nie występuje w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE". Ryanair podnosi, po pierwsze, że w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE odniesiono się jedynie do wpływu pomocy na warunki wymiany handlowej, a nie na niezakłóconą konkurencję, po drugie, że Sąd błędnie dokonał transpozycji do art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE rozumowania, którym Trybunał kierował się w sprawie Austria/Komisja, i wreszcie, że obowiązek wyważenia negatywnych skutków pomocy z jej korzystnymi skutkami ma zastosowanie w sposób ogólny do każdej pomocy objętej zakresem stosowania art. 107 ust. 3 TFUE.

83. W drugim zarzucie szczegółowym Ryanair kwestionuje wniosek, do jakiego Sąd doszedł w pkt 68 zaskarżonego wyroku, w którym uznał, że „pod warunkiem że spełnione są przesłanki określone w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, a mianowicie że wskazane państwo członkowskie rzeczywiście stoi w tym wypadku w obliczu poważnych zaburzeń w swej gospodarce, a środki pomocy przyjęte w celu zaradzenia tym zaburzeniom są z jednej strony konieczne do osiągnięcia tego celu, a z drugiej strony – odpowiednie i proporcjonalne, domniemywa się, że środki te zostały przyjęte w interesie Unii, wobec czego postanowienie to nie zobowiązuje Komisji do wyważenia korzystnych skutków pomocy z jej negatywnymi skutkami dla warunków wymiany handlowej i utrzymania niezakłóconej konkurencji, w przeciwieństwie do tego, co przewiduje art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE". Zdaniem Sądu „takie wyważenie nie miałoby racji bytu na gruncie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, ponieważ domniemywa się, że jego wynik będzie pozytywny", zważywszy, że „[o]koliczność, że państwo członkowskie zdołało zaradzić poważnym zaburzeniom w swojej gospodarce może […] być wyłącznie korzystna dla Unii w ogólności, a zwłaszcza dla rynku wewnętrznego". Ryanair podnosi, że Sąd zatwierdził formę „lżejszego zaniedbania" ze strony Komisji, które umożliwiło państwom członkowskim priorytetowe traktowanie ich obaw krajowych ze szkodą dla interesu Unii. Zdaniem wnoszącej odwołanie w kontekście kryzysu, takiego jak ten wywołany pandemią COVID-19, który dotknął Unię jako całość i z którego przedsiębiorstwa we wszystkich państwach członkowskich wychodzą osłabione, taka polityka protekcjonistyczna jest szczególnie szkodliwa, a jej wpływ na warunki wymiany handlowej

[50] Punkty 20 i 39.

i niezakłóconą konkurencję może być nieodwracalny. Przemawiałoby to raczej za zwiększonym nadzorem ze strony Komisji i przeciwko zwolnieniu z obowiązku wyważenia skutków interwencji państwa w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

84. Przypominam, że w wyroku z dnia 29 kwietnia 2004 r., Włochy/Komisja [51], Trybunał wyjaśnił, nie dokonując rozróżnienia między różnymi odstępstwami przewidzianymi w art. 107 ust. 3 TFUE, że „[w] ramach stosowania [tego postanowienia] oceny o charakterze gospodarczym muszą być dokonywane w kontekście wspólnotowym [52], co oznacza, że Komisja ma obowiązek zbadać wpływ pomocy na konkurencję i wewnątrzwspólnotową wymianę handlową” [53] oraz że na Komisji spoczywa obowiązek „wyważenia w ramach tej oceny korzystnych skutków pomocy z jej negatywnymi skutkami dla warunków wymiany handlowej i utrzymania niezakłóconej konkurencji” [54]. Jak moim zdaniem słusznie stwierdził Sąd w wyroku z dnia 19 września 2018 r., HH Ferries i in./Komisja [55], na którym Ryanair opiera znaczną część swojej argumentacji, wymóg takiego wyważenia jest wyrazem zasady proporcjonalności i ścisłej wykładni odstępstw od zakazu pomocy państwa ustanowionego w art. 107 ust. 1 TFUE. Wymóg ten ma zatem zastosowanie w sposób ogólny do wszystkich odstępstw przewidzianych w ust. 3 tego artykułu.

85. Nie przekonuje mnie przeciwne uzasadnienie przedstawione przez Sąd w zaskarżonym wyroku. Uzasadnienie to opiera się zasadniczo, jeśli nie wyłącznie, na zastosowaniu tego samego kryterium interpretacyjnego co kryterium przyjęte przez Trybunał w wyroku Austria/Komisja, oparte na porównaniu brzmienia liter b) i c) art. 107 ust. 3 TFUE. Sąd opiera się właśnie na tym wyroku w pkt 67 zaskarżonego wyroku w celu poparcia swojej wykładni literalnej art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Powołując się na nieuwzględnienie różnicy w brzmieniu między tym postanowieniem a art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, na którą Trybunał zwrócił uwagę w wyroku Austria/Komisja, Sąd zasadniczo dokonał zwrotu w stosunku do wyroku HH Ferries i in./Komisja.

86. W pkt 20 wyroku Austria/Komisja Trybunał, opierając się na brzmieniu art. 107 ust. 3 lit. c), ograniczył się zasadniczo do stwierdzenia, że postanowienie to nie uzależnia zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym od spełnienia przesłanki, że służy ona realizacji celu leżącego we wspólnym interesie, oraz że gdyby autorzy traktatu zamierzali wprowadzić taki dodatkowy wymóg, uczyniliby to wyraźnie, jak miało to miejsce w przypadku art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Takiego rozumowania nie można moim zdaniem zastosować w celu wyłączenia z zakresu stosowania art. 107 ust. 3 lit. b) jednego z kryteriów oceny proporcjonalności pomocy. Po pierwsze bowiem, nawet przy założeniu, że – jak utrzymuje Komisja – przesłanka negatywna przewidziana w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, zgodnie z którą pomoc nie może zmieniać warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem, stanowi wyraźne odniesienie do wymogu wyważenia pozytywnych i negatywnych skutków pomocy w znaczeniu wyjaśnionym w pkt 84 niniejszej opinii, należy stwierdzić, jak czyni to wnosząca odwołanie, że przesłanka ta nie odnosi się do uwzględnienia skutków pomocy dla niezakłóconej konkurencji, a zatem zgodnie z logiką Sądu taka ocena pozostałaby wykluczona również w kontekście art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE,

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

[52] Trybunał orzekł już podobnie w różnych wyrokach. Zobacz między innymi wyroki: z dnia 17 września 1980 r., Philip Morris Holland/Komisja (730/79, EU:C:1980:209, pkt 24, 26); z dnia 14 września 1994 r., Hiszpania/Komisja (C-278/92 – C-280/92, EU:C:1994:325, pkt 51) i Hiszpania/Komisja (C-169/95, EU:C:1997:10, pkt 18).

[53] Zobacz podobnie, w odniesieniu do art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE, wyroki z dnia 19 września 2002 r.: Hiszpania/Komisja (C-113/00, EU:C:2002:507, pkt 67); a także Hiszpania/Komisja (C-114/00, EU:C:2002:508, pkt 81).

[54] Zobacz wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., Włochy/Komisja (C-372/97, EU:C:2004:234, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo).

[55] T-68/15, EU:T:2018:563, pkt 211 (zwany dalej „wyrokiem HH Ferries i in./Komisja”). W wyroku tym Sąd odrzucił argument Komisji, który podtrzymała ona również w toku niniejszego postępowania, a zgodnie z którym wspomniany wymóg nie ma zastosowania do analiz przeprowadzanych na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

wbrew temu, co wynika z samego wyroku Austria/Komisja [56]. Po drugie, brak podobnej przesłanki negatywnej w treści art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE nie może prowadzić do całkowitego wykluczenia, niezależnie od kontekstu, w jakim pomoc jest przyjmowana, badania skutków tej pomocy i ich wyważenia poprzez wprowadzenie, jak czyni to Sąd, domniemania zgodności ze wspólnym interesem.

87. Ponadto pragnę zauważyć, że zgodnie z logiką, na której opiera się Sąd, domniemanie to wydaje się wyraźnie niewzruszalne. Wniosek, do którego Sąd doszedł w pkt 67 i 68 zaskarżonego wyroku, opiera się bowiem na automatyzmie, zgodnie z którym po spełnieniu przesłanek określonych w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE pomoc mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego musi zostać przyjęta w interesie Unii. Takie stanowisko wydaje się jednak nie do pogodzenia z wyjaśnieniem, jakie Trybunał powinien przedstawić w niniejszej sprawie na wniosek Komisji, a mianowicie, że chociaż Komisja nie jest zobowiązana przy stosowaniu odstępstwa przewidzianego w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE do wyważenia skutków pomocy, to jednak może ona tego dokonać.

88. Jestem zatem zdania, że Sąd naruszył prawo, stwierdzając w pkt 68 zaskarżonego wyroku, że art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE nie zobowiązuje Komisji do wyważenia korzystnych skutków pomocy z jej negatywnymi skutkami dla warunków wymiany handlowej i utrzymania niezakłóconej konkurencji.

89. Niemniej jednak przypominam, że jeśli w uzasadnieniu wyroku Sądu dopuszczono się naruszenia prawa Unii, lecz sentencja tego wyroku okazuje się zasadna w świetle innych względów prawnych, odwołanie należy oddalić [57]. Z powodów, które przedstawię, uważam, że trzeci zarzut odwołania powinien w każdym razie zostać oddalony jako bezzasadny i proponuję, aby Trybunał dokonał zmiany uzasadnienia w tej kwestii.

90. Ocena zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE należy do wyłącznych kompetencji Komisji, działającej pod kontrolą sądów Unii [58]. W tym względzie Komisji przysługuje szeroki zakres uznania, którego wykonanie wiąże się z dokonywaniem złożonych ocen ekonomicznych i społecznych [59]. Przy wykonywaniu kompetencji uznaniowej Komisja może wydawać wytyczne w celu ustalania kryteriów, na podstawie których zamierza oceniać zgodność z rynkiem wewnętrznym środków pomocy planowanych przez państwa członkowskie. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Komisja, przyjmując takie normy postępowania, sama wyznacza sobie granice uznania i co do zasady nie może odejść od tych norm bez narażania się w danym przypadku na sankcje za naruszenie ogólnych zasad prawa, takich jak zasada równego traktowania lub zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań [60]. O ile oczywiście Komisja nie może poprzez przyjęcie norm postępowania zrzec się wykonania kompetencji uznaniowej przyznanej jej przez art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE [61], o tyle Trybunał wyjaśnił w odniesieniu do przyjętego przez Komisję w 2013 r. komunikatu w sprawie stosowania reguł pomocy państwa do sektora bankowego w kontekście kryzysu finansowego [62], że przyjęcie zawartych w tym komunikacie norm postępowania wywołało „skutek […] [w postaci]

[56] Zobacz wyroki: Austria/Komisja, pkt 101; a także z dnia 12 lipca 2018 r., Austria/Komisja (T-356/15, EU:T:2018:439, pkt 370).

[57] Zobacz między innymi wyrok Austria/Komisja, pkt 47.

[58] Zobacz wyrok z dnia 15 grudnia 2022 r., Veejaam i Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

[59] Zobacz wyrok z dnia 15 grudnia 2022 r., Veejaam i Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

[60] Zobacz wyrok z dnia 15 grudnia 2022 r., Veejaam i Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

[61] Zobacz wyrok z dnia 15 grudnia 2022 r., Veejaam i Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

[62] Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego, Dz.U. 2013, C 216, s. 1.

samoograniczenia się Komisji w wykonywaniu przysługującej jej kompetencji uznaniowej w tym znaczeniu, że jeżeli państwo członkowskie notyfikuje Komisji projekt pomocy państwa, który jest zgodny z tymi normami, Komisja musi zasadniczo wyrazić zgodę na ten projekt”[63]. Natomiast podobny skutek w postaci samoograniczenia się należy uznać w odniesieniu do ram tymczasowych.

91. Ramy te, przyjęte w odpowiedzi na bezprecedensowy kryzys sanitarny, który dotknął wszystkie gospodarki państw członkowskich i wymagał znacznej interwencji tych ostatnich w sektorach najbardziej dotkniętych ograniczeniami narzuconymi z powodu pandemii, umożliwiły Komisji zbadanie i zatwierdzenie licznych projektów zgłoszonych przez państwa członkowskie w niezwykle krótkim czasie, zważywszy, że skuteczność tych interwencji zależała również od ich szybkości. Sporna decyzja wpisuje się w taki kontekst sytuacji kryzysowej.

92. Nie ulega wątpliwości, że – jak sama Komisja utrzymywała na rozprawie – właśnie w czasie kryzysu należy czuwać nad przestrzeganiem ogólnych zasad Unii oraz zasad rządzących polityką w dziedzinie pomocy państwa. Z tego właśnie powodu uważam, jak wskazałem powyżej, że Trybunał powinien potwierdzić, również w sytuacjach kryzysów, takich jak te, do których stosuje się odstępstwo przewidziane w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE[64], obowiązek wyważenia przez Komisję w każdym konkretnym przypadku, w ramach decyzji, w której dokonuje ona oceny zgodności zgłoszonego jej środka, pozytywnych i negatywnych skutków środków pomocy przyjętych z tego tytułu przez państwa członkowskie w celu zapewnienia zgodności tych środków ze wspólnym interesem.

93. Równie niewątpliwe jest jednak, że wyjątkowy charakter sytuacji wywołanej ograniczeniami wynikającymi z pandemii COVID-19, wpływ tych ograniczeń na gospodarkę Unii jako całości – wykraczający daleko poza ograniczony terytorialnie wymiar zaburzeń w gospodarce państwa członkowskiego, do których odnosi się art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE – oraz konieczność szybkiej interwencji w celu wsparcia najbardziej dotkniętych sektorów są elementami, które należy uwzględnić przy określaniu celu leżącego we wspólnym interesie, w zależności od którego należy dokonać wspomnianego wyważenia i zapewnić niezbędną koordynację interwencji krajowych.

94. W tym kontekście uważam, że Komisja powinna być uprawniona w pewnych granicach do dokonania takiego wyważenia w sposób ogólny w instrumentach, które badają wpływ kryzysu na gospodarkę Unii jako całości oraz określają zasady i ograniczenia, jakie należy stosować do wszystkich interwencji państwa na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE podjętych w celu zaradzenia kryzysowi, przy założeniu, że jeżeli interwencje te są zgodne z takimi zasadami i ograniczeniami, a ponadto są proporcjonalne do zamierzonego celu, leżą one we wspólnym interesie, ponieważ zakłócenia, które wprowadzają, są co do zasady uznawane za konieczne.

95. Ramy tymczasowe, zgodnie z którymi dokonano oceny zgodności rozpatrywanego systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym, spełniają moim zdaniem wskazane powyżej przesłanki. Komisja określa w nich zarówno wymiary, poprzez które kryzys sanitarny wpływa na gospodarkę Unii, jak i potrzebę skoordynowanej reakcji gospodarczej państw członkowskich i instytucji Unii w celu złagodzenia tych negatywnych skutków, a także wskazuje, że w wyjątkowych okolicznościach spowodowanych epidemią COVID-19 wszelkiego rodzaju przedsiębiorstwa mogą borykać się z poważnym brakiem płynności, w związku z czym państwa członkowskie powinny „zachęca[ć] instytucje kredytowe i innych pośredników finansowych do dalszego

[63] Zobacz wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in. (C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 43).

[64] Nawet jeśli należy zgodzić się z Komisją co do „egzystencjalnego” dla danego państwa członkowskiego charakteru zaburzeń w jego gospodarce, które pozwalają powołać się na odstępstwo przewidziane w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

wypełniania swojego zadania w zakresie wspierania aktywności gospodarczej w UE", w szczególności poprzez pomoc na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, która, przekazywana poprzez banki jako pośredników finansowych, przynosi korzyści bezpośrednio tym przedsiębiorstwom (pkt 4 i 5) [65]. Komisja podkreśla następnie znaczenie kontroli pomocy państwa przez Unię w celu zapewnienia „zachowani[a] równych warunków działania i zapobie[żenia] rozdrobnieniu rynku wewnętrznego UE" oraz w celu zapobieżenia „szkodliwemu prześciganiu się w udzielaniu dotacji, kiedy to zamożniejsze państwa członkowskie mogą oferować swoim przedsiębiorstwom wyższe kwoty niż sąsiedzi, ze szkodą dla spójności w Unii" (pkt 10). Wreszcie, Komisja wskazuje cel ram tymczasowych jako „określenie ram, które pozwolą państwom członkowskim rozwiązywać problemy, z jakimi borykają się obecnie przedsiębiorstwa, przy zachowaniu integralności unijnego rynku wewnętrznego oraz zapewnieniu równych warunków działania" (pkt 16). Biorąc pod uwagę te cele, Komisja uznała w sekcji 3.2 ram tymczasowych, dotyczącej pomocy w formie gwarancji kredytowych, że ten rodzaj pomocy „obejmując[y] ograniczony okres i ograniczoną kwotę pożyczki mo[że] w obecnych okolicznościach stanowić odpowiednie, konieczne i ukierunkowane rozwiązanie" w celu zapewnienia dostępu do płynności przedsiębiorstwom, które znajdują się w sytuacji nagłego niedoboru środków finansowych.

96. Zdaję sobie sprawę, że proponowane podejście [66] jest w istocie również oparte na domniemaniu. Jednakże w odróżnieniu od domniemania ustanowionego w pkt 68 zaskarżonego wyroku podejście to umożliwia Komisji większą elastyczność, a sądowi Unii utrzymanie kontroli, choć ograniczonej, nad wykonywaniem przez Komisję przysługującej jej kompetencji uznaniowej.

97. Wreszcie, należy podkreślić, że aby uniknąć sytuacji, w której takie podejście mogłoby w praktyce osłabić kontrolę Komisji nad interwencjami państw w celu wsparcia ich przedsiębiorstw w okresach kryzysu - w szczególności gdy dotyczą one jednego lub więcej sektorów gospodarki w więcej niż jednym państwie członkowskim, są długotrwałe lub następują po sobie – a zatem trwale zmienić warunki równości, w których działają przedsiębiorstwa Unii, w szczególności na korzyść przedsiębiorstw należących do państw członkowskich o większych zdolnościach fiskalnych, konieczne jest, aby wyważenie zawarte w instrumentach takich jak ramy tymczasowe, zwłaszcza gdy mają one być stosowane przez długie okresy, uwzględniało także wpływ interwencji już dopuszczonych na podstawie wcześniejszych instrumentów na warunki wymiany handlowej i niezakłóconą konkurencję.

98. W oparciu o powyższe rozważania uważam, że z zastrzeżeniem zastąpienia uzasadnienia zawartego w pkt 67–70 zaskarżonego wyroku, trzeci zarzut odwołania powinien zostać oddalony.

III. Wnioski

99. W świetle całości powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał oddalił zarzuty od pierwszego do trzeciego podniesione przez Ryanaira na poparcie odwołania.

[65] Wyraz tego celu znajduje się w motywie 42 spornej decyzji.

[66] Pragnę podkreślić, że podejście to zostało poparte przez Komisję przed Sądem i zostało odrzucone przez Sąd w pkt 71 zaskarżonego wyroku.