Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE,
predstavljeni 16. marca 2023 [1]

Zadeva C-209/21 P

Ryanair DAC
proti

Evropski komisiji

„Pritožba – Državne pomoči – Švedska – Covid-19 – Poroštva za posojila v podporo letalskim družbam – Sklep Evropske komisije o nenasprotovanju“

1. Pritožba, ki je predmet obravnavane zadeve, je bila vložena v enem od številnih postopkov, ki potekajo pred Sodiščem in v katerih družba Ryanair izpodbija sodbe, s katerimi je Splošno sodišče zavrnilo tožbe, ki jih je vložila zoper sklepe, na podlagi katerih je Evropska komisija odobrila podporne ukrepe, ki jih je več držav članic kot odziv na pandemijo covida-19 sprejelo v korist letalskih družb, ki delujejo na njihovem ozemlju, in sicer v obliki individualnih pomoči ali shem pomoči, ki – odvisno od posameznega primera – temeljijo na členu 107(2)(b) PDEU oziroma členu 107(3)(b) PDEU. [2] Družba Ryanair DAC (v nadaljevanju: družba Ryanair ali pritožnica) v obravnavani zadevi Sodišču predlaga, naj razveljavi sodbo z dne 17. februarja 2021, Ryanair/Komisija [3] (v nadaljevanju: izpodbijana sodba).

I. Dejansko stanje, postopek pred Splošnim sodiščem, izpodbijana sodba, postopek pred Sodiščem in predlogi strank

2. Dejansko stanje, ki je bilo podlaga za tožbo pred Splošnim sodiščem, je opisano v točkah od 1 do 3 izpodbijane sodbe in ga je mogoče povzeti tako.

3. Kraljevina Švedska je 3. aprila 2020 Komisiji priglasila ukrep pomoči v obliki sheme poroštev za posojila nekaterim letalskim družbam (v nadaljevanju: zadevna shema pomoči), katere cilj je bil letalskim družbam, ki imajo licenco, ki jo je izdala ta država članica, in so pomembne za povezljivost te države članice, zagotoviti zadostno likvidnost za preprečitev, da bi motnje, ki jih je povzročila pandemija covida-19, ogrozile njihovo sposobnost preživetja, in za ohranitev neprekinjene gospodarske dejavnosti med trenutno krizo in po njej. Upravičenci zadevne sheme pomoči so bile vse letalske družbe, ki so imele 1. januarja 2020 švedsko licenco za opravljanje poslovnih dejavnosti na področju letalstva na podlagi člena 3 Uredbe (ES) št. 1008/2008

[1] Jezik izvirnika: italijanščina.

[2] Za opis okvira, v katerega se umešča pritožba, ki je predmet teh sklepnih predlogov, napotujem na točko 1 sklepnih predlogov, ki sem jih predstavil v zadevi Ryanair DAC/Komisija (C-320/21).

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

Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. septembra 2008 o skupnih pravilih za opravljanje zračnih prevozov v Skupnosti[4], razen letalskih družb, katerih glavna dejavnost je opravljanje nerednega zračnega prevoza potnikov. Najvišji znesek posojil, ki se je v okviru te sheme zavaroval s poroštvom, je znašal 5 milijard švedskih kron (SEK), poroštvo, ki se je dajalo za posojila za naložbe in posojila za obratni kapital, pa je moralo biti odobreno najkasneje do 31. decembra 2020 ter za največ šest let. Komisija je 11. aprila 2020 sprejela Sklep C(2020) 2366 final v zvezi z državno pomočjo SA.56812 Švedska – COVID-19: Shema jamstev za posojila letalskim družbam (v nadaljevanju: sporni sklep), s katerim je po ugotovitvi, da zadevni ukrep pomeni državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, preučila združljivost tega ukrepa z notranjim trgom glede na svoje sporočilo z dne 19. marca 2020, naslovljeno „Začasni okvir za ukrepe državne pomoči v podporo gospodarstvu ob izbruhu COVID-19“[5] in spremenjeno 3. aprila 2020[6] (v nadaljevanju: začasni okvir). Komisija je ugotovila, da zadevna shema pomoči izpolnjuje vse upoštevne pogoje iz oddelka 3.2 navedenega začasnega okvira, naslovljenega „Pomoč v obliki poroštev za posojila“, in da je združljiva z notranjim trgom v skladu s členom 107(3)(b) PDEU. Zato ji ni nasprotovala.

4. Družba Ryanair je 1. maja 2020 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo zoper sporni sklep. Francoski republiki in Kraljevini Švedski je bila dovoljena intervencija v podporo predlogom Komisije. Družba Ryanair je v utemeljitev tožbe navedla štiri tožbene razloge. Prvi tožbeni razlog se je v bistvu nanašal na kršitev načel prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva in svobode opravljanja storitev, drugi tožbeni razlog se je nanašal na kršitev obveznosti tehtanja pozitivnih učinkov pomoči in njenih negativnih učinkov na trgovinske pogoje in na ohranjanje neizkrivljene konkurence, tretji tožbeni razlog se je v bistvu nanašal na kršitev postopkovnih pravic, ki izhajajo iz člena 108(2) PDEU, četrti tožbeni razlog pa na kršitev obveznosti obrazložitve. Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo zavrnilo vse tožbene razloge družbe Ryanair in tožbo v celoti, družbi Ryanair naložilo, da nosi svoje stroške in stroške, ki jih je priglasila Komisija, Francoski republiki in Kraljevini Švedski pa naložilo, da nosita svoje stroške.

5. Družba Ryanair je 1. aprila 2021 v sodnem tajništvu Sodišča vložila pritožbo, ki je predmet teh sklepnih predlogov. Na skupni obravnavi z zadevo C-210/21 P, Ryanair/Komisija, v zvezi z ukrepom pomoči v obliki moratorija na plačilo davka na civilno letalstvo in solidarnostnega davka na letalske vozovnice, ki se dolgujeta mesečno, v obdobju od marca do decembra 2020, ki ga je Francija odobrila letalskim družbam z operativno licenco, izdano v tej državi članici, ki je potekala 19. oktobra 2022, so družba Ryanair, Komisija, Kraljevina Švedska in Francoska republika predstavile ustna stališča.

6. Družba Ryanair Sodišču primarno predlaga, naj izpodbijano sodbo razveljavi, sporni sklep razglasi za ničen in Komisiji naloži plačilo stroškov ter podredno, naj izpodbijano sodbo razveljavi, zadevo vrne v ponovno odločanje Splošnemu sodišču ter pridrži odločitev o stroških postopka na prvi stopnji in pritožbenega postopka. Komisija Sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne in pritožnici naloži plačilo stroškov. Kraljevina Švedska in Francoska republika Sodišču predlagata, naj pritožbo zavrne.

[4] UL 2008, L 293, str. 3.

[5] UL 2020, C 91 I, str. 1.

[6] UL 2020, C 112 I, str. 1.

II. Pritožba

7. Družba Ryanair v utemeljitev pritožbe navaja pet pritožbenih razlogov, ki se nanašajo, prvič, na kršitev načela prepovedi diskriminacije, drugič, na napačno uporabo prava in izkrivljanje dejstev v zvezi s trditvijo pritožnice glede kršitve svobode opravljanja storitev, tretjič, na napačno uporabo prava, ki naj bi jo Splošno sodišče storilo s tem, da je zanikalo obstoj obveznosti Komisije, da pretehta pozitivne in negativne učinke pomoči, četrtič, na napačno uporabo prava in izkrivljanje dejstev v zvezi z neizpolnitvijo obveznosti obrazložitve ter, petič, na to, da Splošno sodišče ni ugotovilo, da bi morala Komisija v zvezi z zadevno shemo pomoči začeti formalni postopek preiskave.

8. V skladu z zahtevo Sodišča se bom v teh sklepnih predlogih osredotočil le na prve tri pritožbene razloge.

A. Prvi pritožbeni razlog

9. Družba Ryanair s prvim pritožbenim razlogom, ki se nanaša na točke od 25 do 57 izpodbijane sodbe, trdi, da je Splošno sodišče v zvezi z ugotavljanjem, ali zadevna shema pomoči pomeni diskriminacijo na podlagi državljanstva, ki ni dopustno utemeljena, kršilo pravo Unije. Ta pritožbeni razlog je razdeljen na pet očitkov.

10. Splošno sodišče je v obrazložitvi izpodbijane sodbe, na katero se nanašajo ti očitki, najprej ugotovilo, da „eno od meril za upravičenost [do zadevne sheme pomoči], in sicer imetništvo švedske licence, povzroči različno obravnavanje letalskih družb, ki imajo sedež podjetja na Švedskem in so lahko upravičene do posojila, za katero jamči država, in letalskih družb, ki imajo sedež v drugi državi članici ter delujejo na Švedskem, na Švedsko in iz Švedske v okviru svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja, ki ne morejo zahtevati tega posojila“ (točka 30 izpodbijane sodbe). Nato je navedlo, da je treba tudi ob predpostavki, da je mogoče to različno obravnavanje izenačiti z diskriminacijo v smislu člena 18, prvi odstavek, PDEU, poudariti, da je v skladu s to določbo prepovedana vsakršna diskriminacija glede na državljanstvo, kjer se uporabljata Pogodbi in „brez poseganja v njune posebne določbe“, ter da je treba zato preveriti, ali je to različno obravnavanje dovoljeno glede na člen 107(3)(b) PDEU, ki je pravna podlaga spornega sklepa. Ta preizkus po mnenju Splošnega sodišča na eni strani zahteva, da cilj zadevne sheme pomoči izpolnjuje zahteve iz zadnjenavedene določbe, in na drugi, da podrobna pravila za dodelitev pomoči ne presegajo tega, kar je potrebno za dosego tega cilja (točka 31 izpodbijane sodbe). Zato je najprej opredelilo cilj zadevne sheme pomoči (točki 32 in 33 izpodbijane sodbe), nato pa preučilo, ali podrobna pravila za dodelitev pomoči ne presegajo tistega, kar je potrebno za uresničitev cilja zadevne sheme pomoči in za izpolnitev pogojev, določenih v členu 107(3)(b) PDEU (točke od 34 do 56 izpodbijane sodbe), ter na koncu nikalno odgovorilo na prvo vprašanje in pritrdilno na drugo (točka 57 izpodbijane sodbe).

1. Prvi očitek

11. Družba Ryanair s prvim očitkom, ki ga je navedla v okviru prvega tožbenega razloga, trdi, da je Splošno sodišče kršilo načelo prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva, ker je na eni strani sicer navedlo, da so letalske družbe s sedežem na Švedskem obravnavane drugače kot letalske družbe, ki imajo sedež v drugi državi članici, in na drugi strani priznalo, da bi tako

različno obravnavanje lahko pomenilo diskriminacijo, vendar je na koncu vseeno ugotovilo, da je treba obstoj diskriminacije preučiti zgolj glede na člen 107(3)(b) PDEU. Pritožnica meni, da ta ugotovitev temelji na štirih ločenih napakah, ki jih je Splošno sodišče storilo pri uporabi prava.

12. Družba Ryanair na prvem mestu trdi, da omejevanje upravičenosti do zadevne sheme pomoči na letalske družbe, ki imajo operativno licenco, izdano na Švedskem, v skladu s sodbo z dne 18. marca 2014, International Jet Management [7] – ki naj bi jo Splošno sodišče namenoma prezrlo – pomeni neposredno diskriminacijo na podlagi državljanstva. Družba Ryanair na drugem mestu trdi, da člen 107 PDEU v nasprotju z ugotovitvijo, ki jo je Splošno sodišče podalo v točki 31 izpodbijane sodbe, ni „posebna določba“ v smislu člena 18, prvi odstavek, PDEU, ker ne določa posebnih pravil glede prepovedi diskriminacije. Družba Ryanair na tretjem mestu trdi, da je mogoče neposredno diskriminacijo na podlagi državljanstva, kakršna se uvaja s spornim sklepom, utemeljiti le s sklicevanjem na razloge za odstopanje, ki so izrecno določeni v Pogodbi, kar naj bi glede na to, da gre za ukrep, ki vpliva na svobodo opravljanja storitev, pomenilo, da se je treba sklicevati na razloge javnega reda, javne varnosti in javnega zdravja, ki so izčrpno določeni v členu 52 PDEU, na katerega napotuje člen 62 PDEU. Utemeljitve, ki jih je Komisija navedla v spornem sklepu in se nanašajo na potrebo po ohranjanju povezljivosti Švedske, pa naj ne bi spadale na področje uporabe teh odstopanj. Družba Ryanair na četrtem mestu trdi, da Splošno sodišče, tudi če bi se ugotovilo, da načela svobode opravljanja storitev v obravnavani zadevi ni mogoče uporabiti, v nasprotju z zahtevo, ki izhaja iz sodne prakse Sodišča, zlasti pa iz sodbe International Jet Management, v nobenem primeru ni presodilo, ali različno obravnavanje, uvedeno z zadevno shemo pomoči, temelji na „objektivnih ugotovitvah, ki niso odvisne od državljanstva zadevnih oseb“.

13. Naj spomnim, da splošno načelo prepovedi diskriminacije na eni strani prepoveduje, da bi se primerljivi položaji obravnavali različno, na drugi strani pa, da bi se različni položaji obravnavali enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno. [8]

14. Člen 18, prvi odstavek, PDEU določa, da „[k]jer se uporabljata Pogodbi in brez poseganja v njune posebne določbe, je prepovedana vsakršna diskriminacija glede na državljanstvo“. V skladu z ustaljeno sodno prakso velja, da se navedeni člen samostojno uporablja le v položajih, ki jih ureja pravo Unije in za katere Pogodbi ne določata posebnih pravil o prepovedi diskriminacije. [9] Taka pravila po mnenju Sodišča zajemajo zlasti določbe Pogodbe o prostem gibanju in prebivanju na ozemlju držav članic iz člena 20(2)(a) PDEU in člena 21 PDEU [10] ter določbe na področju prostega pretoka blaga (členi 30, 34 in 110 PDEU), [11] prostega gibanja delavcev (člen 45 PDEU), [12] svobode ustanavljanja (člen 49 PDEU), [13] svobode opravljanja storitev (členi od 56 do 62 PDEU) [14] in prostega pretoka kapitala (člena 63 in 65 PDEU) [15]. Člen 18, prvi

7 C-628/11, EU:C:2014:171, točka 68, v nadaljevanju: sodba International Jet Management.

8 Glej sodbo z dne 27. oktobra 2022, ADPA in Gesamtverband Autoteile-Handel (C-390/21, EU:C:2022:837, točka 41).

9 Glej sodbo z dne 6. oktobra 2022, Contship Italia (C-433/21 in C-434/21, EU:C:2022:760, točka 29 in navedena sodna praksa).

10 Glej sodbo z dne 15. julija 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, točka 65).

11 Glej sodbo z dne 18. junija 2019, Avstrija/Nemčija (C-591/17, EU:C:2019:504, točka 40).

12 Glej sodbo z dne 6. oktobra 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, točka 78).

13 Glej sodbo z dne 3. marca 2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, točka 55).

14 Glej sodbo z dne 18. junija 2019, Avstrija/Nemčija (C-591/17, EU:C:2019:504, točka 40 in navedena sodna praksa).

15 Glej sodbo z dne 18. marca 2021, Autoridade Tributária e Aduaneira (Davek na dobičke iz kapitala od odsvojitve nepremičnin) (C-388/19, EU:C:2021:212, točka 21).

odstavek, PDEU je torej mogoče uporabiti le pod pogojem, da se za položaj, v katerem je prišlo do zatrjevane diskriminacije, ne uporablja nobeno posebno pravilo, ki je določeno v Pogodbah in katerega namen je prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva.[16]

15. Kot sem že navedel v sklepnih predlogih v zadevi Ryanair/Komisija (C-320/21 P),[17] čeprav je prepoved pomoči, ki izhaja iz člena 107(1) PDEU, namenjena zagotavljanju, da na notranjem trgu zaradi ukrepov držav članic, s katerimi se običajno daje prednost nacionalnim podjetjem, ne bi prišlo do izkrivljanja konkurence, imam kar nekaj težav pri razumevanju te določbe kot pravila, ki bi bilo – enako kot določbe Pogodbe DEU, ki urejajo štiri svoboščine – namenjeno uveljavljanju prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva. Kot sem namreč že pojasnil v navedenih sklepnih predlogih, med cilji, ki se uresničujejo z načelom prepovedi diskriminacije iz člena 18, prvi odstavek, PDEU in z zakonodajo na področju državnih pomoči, sicer obstaja določena podobnost, in sicer v smislu varstva konkurence in evropskih svoboščin, vendar ta zakonodaja vseeno pomeni instrument za izvajanje nadzora nad diskriminacijo, čeprav sama po sebi ne vsebuje niti enega pravila glede prepovedi diskriminacije. Kljub temu moram navesti, kot trdi Komisija, da odstavka 2 in 3 člena 107 PDEU v delu, v katerem določata, da so posamezne oblike pomoči pod določenimi pogoji združljive z notranjim trgom, dopuščata nekatere vrste različnega obravnavanja, če so te potrebne in sorazmerne za doseganje ciljev, ki se uresničujejo z navedenima določbama, in sta zato upoštevna z vidika uporabe načela prepovedi diskriminacije, saj pomenita „posebni določbi“ Pogodb v smislu člena 18, prvi odstavek, PDEU.

16. Menim torej, da je treba drugo trditev, ki jo je družba Ryanair navedla v okviru obravnavanega očitka, zavrniti.

17. Družba Ryanair s prvo in četrto trditvijo, v katerih se sklicuje na sodbo International Jet Management, zatrjuje, da je merilo za izbiro upravičencev, ki je bilo sprejeto v okviru zadevne sheme pomoči, diskriminatorno in da ne temelji na „objektivnih ugotovitvah, ki niso odvisne od državljanstva“, v smislu navedene sodbe.

18. V zvezi s tem najprej opozarjam, da je Sodišče že večkrat razsodilo, da sklepi, ki jih Komisija sprejme v okviru postopka iz člena 108 PDEU, ne smejo nikoli privesti do izida, ki bi bil v nasprotju s posebnimi določbami Pogodbe, in da zato Komisija državne pomoči, ki zaradi nekaterih podrobnih pravil krši druge določbe Pogodbe ali splošna načela prava Unije, kot je načelo enakega obravnavanja, ne more razglasiti za združljivo z notranjim trgom.[18] Ta omejitev po mnenju Sodišča izhaja iz splošne sistematike Pogodbe, v okviru katere naj torej pravila o državni pomoči ne bi pomenila „zaprtega sistema“.

19. V nasprotju s trditvami, ki jih je Komisija navedla v stališču, ki ga je predložila v postopku pred Sodiščem, iz navedene sodne prakse ne izhaja, da je mogoče pravila, s katerimi država članica opredeli krog upravičencev do sheme pomoči, izključiti iz obveznosti spoštovanja določb Pogodbe na področju enakega obravnavanja in prostega gibanja. Taka izključitev po mojem mnenju ne izhaja niti iz splošnega sklicevanja na „podrobna pravila“ pomoči, na katera je napoteno

[16] Glej sodbo z dne 11. junija 2020, TÜV Rheinland LGA Products in Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:453, točki 31 in 33 ter navedena sodna praksa).

[17] Glej v istem smislu sklepne predloge, ki sem jih predstavil v zadevi Ryanair/Komisija (C-320/21 P, točke od 63 do 66).

[18] Glej sodbi z dne 31. januarja 2023, Komisija/Braesch in drugi (C-284/21 P, EU:C:2023:58, točka 96), in z dne 22. septembra 2020, Avstrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742, točka 44 in navedena sodna praksa; v nadaljevanju: sodba Avstrija/Komisija).

v navedeni sodni praksi, niti iz sodbe z dne 22. marca 1977, Iannelli & Volpi,[19] na katero se je Komisija oprla v stališču, ki ga je podala v zvezi z drugim pritožbenim razlogom, na analizo katerega napotujem.

20. Vendar to ne spremeni dejstva, da je treba sodno prakso, navedeno v točki 18 teh sklepnih predlogov, v vsakem primeru uskladiti z zahtevo, po kateri je treba združljivost pomoči z notranjim trgom v okviru sistematike Pogodbe DEU presojati skozi prizmo odstavkov 2 in 3 člena 107 PDEU, ki, kot sem že navedel, dopuščata nekatere vrste različnega obravnavanja, če so te potrebne in sorazmerne za doseganje ciljev, ki se uresničujejo s Pogodbo, in ki, kot sem pojasnil v točki 15 teh sklepnih predlogov, pomenita „posebni določbi“ v skladu s členom 18, prvi odstavek, PDEU.

21. Trditvi pritožnice, ki temeljita na sodbi International Jet Management, je treba torej preučiti na podlagi teh načel. Naj spomnim, da je Sodišče v navedeni sodbi ugotovilo, da člen 18 PDEU nasprotuje ureditvi države članice, ki od letalskega prevoznika, ki ima operativno licenco, ki mu jo je izdala druga država članica, zahteva, da za lete iz tretjih držav pridobi dovoljenje za vstop v njen zračni prostor, čeprav se takšno dovoljenje ne zahteva za letalske prevoznike, ki jim je operativna licenca izdana v prvi državi članici. Sodišče je v navedeni sodbi najprej navedlo, da pravila enakega obravnavanja državljanov in nedržavljanov ne prepovedujejo le očitne diskriminacije, ki temelji na državljanstvu oziroma sedežu, kar zadeva družbe, ampak tudi vse prikrite oblike diskriminacije, ki imajo z uporabo drugih meril razlikovanja enake posledice, nato pa pojasnilo, da je bilo z zadevno nacionalno ureditvijo, ki je temeljila na državi izdaje operativne licence, uvedeno merilo razlikovanja, ki ima dejansko enake posledice kot merilo, ki temelji na državljanstvu, saj operativno licenco v skladu s členom 4, točka (a), Uredbe št. 1008/2008 izda pristojni organ države članice, v kateri ima letalski prevoznik sedež v smislu člena 2, točka 26, te uredbe.[20] Sodišče je v točki 68 te sodbe, na kateri temelji trditev družbe Ryanair, razsodilo, da je „[t]ako različno obravnavanje […] lahko upravičljivo le, če temelji na objektivnih ugotovitvah, ki niso odvisne od državljanstva zadevnih oseb in so sorazmerne z legitimnim ciljem, ki mu sledi nacionalno pravo“.

22. V zvezi s tem naj najprej poudarim, da je imetništvo operativne licence, izdane na Švedskem, eden od pogojev za upravičenost do zadevne sheme pomoči, zato ima družba Ryanair prav, ko s sklicevanjem na sodbo International Jet Management trdi, da je krog upravičencev do te sheme med drugim določen na podlagi „meril[a] razlikovanja, ki ima dejansko enake posledice kot merilo, ki temelji na državljanstvu“.[21] Vendar menim, da se podobnosti med obravnavano zadevo in zadevo, v kateri je bila izdana navedena sodba, posledično pa tudi možnosti, da bi se načela, izoblikovana v tej sodbi, prenesla na obravnavano zadevo, končajo že pri tej ugotovitvi.

23. Zakonodaja na področju državnih pomoči ima namreč svoje posebnosti, ki niso le postopkovne in ki jih je treba upoštevati tudi pri uporabi načela prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva. Natančneje, zaradi narave zadevnega ukrepa in cilja, ki se z njim uresničuje, se lahko izkaže, da je zahteva po povezavi z nacionalnim ozemljem, ki je pogoj za upravičenost do pomoči, potrebna in sorazmerna, kar pomeni, da se lahko tudi merilo

[19] 74/76, EU:C:1977:51 (v nadaljevanju: sodba Iannelli & Volpi).

[20] Glej sodbo International Jet Management (točke od 64 do 66).

[21] Glej sodbo International Jet Management (točka 65).

razlikovanja, kakršno je to, ki se uporablja za opredelitev kroga upravičencev do zadevne sheme pomoči in ki v bistvu temelji na sedežu podjetja,[22] v posameznem primeru izkaže za upravičeno in nediskriminatorno[23].

24. Splošno sodišče je torej v točki 31 izpodbijane sodbe pravilno ugotovilo, da lahko diskriminacija obstaja le, če bi se izkazalo, da zahteva, v skladu s katero mora biti licenca izdana na Švedskem, ni primerna in sorazmerna za dosego cilja zadevne sheme pomoči v smislu člena 107(3)(b) PDEU.[24]

25. Tudi če bi se štelo, da je sodba International Jet Management upoštevna z vidika uporabe načela prepovedi diskriminacije na področju državnih pomoči, pa vsekakor menim, da ugotovitve, ki so bile navedene v zvezi z zahtevo po ohranjanju povezljivosti Švedske na splošno, zlasti pa po ohranjanju notranje povezljivosti na ozemlju Švedske, vključno z nadaljnjim opravljanjem bistvenih storitev zračnega prometa, ki so povezane tudi z izrednimi razmerami na področju javnega zdravja, ki jih je povzročila pandemija covida-19, to je v zvezi z zahtevo, ki je, kot bom podrobneje prikazal v nadaljevanju, temeljni cilj, ki ga je želel švedski zakonodajalec doseči z vzpostavitvijo zadevne sheme pomoči, lahko pomenijo „objektivn[e] ugotovitv[e], ki niso odvisne od državljanstva zadevnih oseb“[25] in niso povsem ekonomske[26] v smislu navedene sodbe. Vsekakor pa je presoja sorazmernosti tudi v tem okviru temelj za oceno obstoja diskriminacije, ki je v skladu s členom 18, prvi odstavek, PDEU prepovedana. V točki 68 sodbe International Jet Management je namreč pojasnjeno, da morajo biti ugotovitve, na katere se zadevna država članica sklicuje, da bi upravičila različno obravnavanje na podlagi državljanstva – pri čemer je treba poudariti, da se v obravnavani zadevi v nasprotju s sodbo International Jet Management ne daje prednost vsem letalskim družbam, ki jim je licenco izdala Švedska, ampak le družbam, ki izpolnjujejo posebna dodatna merila – „sorazmerne z legitimnim ciljem, ki mu sledi nacionalno pravo“.

26. Iz navedenega izhaja, da tudi prva in četrta trditev, ki ju je družba Ryanair navedla v okviru prvega očitka iz prvega pritožbenega razloga, nista utemeljeni. Glede tretje trditve, ki se v bistvu prekriva s trditvami, navedenimi v okviru četrtega pritožbenega razloga, pa lahko le napotim na presojo, ki sem jo opravil v zvezi s tem pritožbenim razlogom.

27. Na podlagi vseh navedenih preudarkov menim, da je treba prvi očitek iz prvega pritožbenega razloga v delu, v katerem je bil preučen do zdaj, zavrniti kot neutemeljen.

2. Drugi očitek

28. Družba Ryanair z drugim očitkom, ki ga je navedla v okviru prvega tožbenega razloga, trdi, da je Splošno sodišče v točki 32 izpodbijane sodbe, v kateri je ugotovilo, da je cilj zadevne sheme pomoči „z zagotavljanjem povezljivosti Švedske odpraviti resne motnje v švedskem gospodarstvu, ki jih povzroča pandemija COVID-19 […]“, napačno uporabilo pravo in izkrivilo dejansko stanje. Pritožnica namreč meni, da je iz spornega sklepa jasno razvidno, da je bil pravi cilj te ureditve

[22] Glej sodbo International Jet Management (točka 66).

[23] To v bistvu izhaja zlasti iz sodbe z dne 26. septembra 2002, Španija/Komisija (C-351/98, EU:C:2002:530, točka 57).

[24] Razlogovanje, ki ga je Splošno sodišče podalo v točki 31 izpodbijane sodbe, se deloma razlikuje od navedenega. Splošno sodišče je v bistvu menilo, da bi bilo treba, tudi če bi se štelo, da različno obravnavanje, ki se uvaja z zadevno shemo pomoči, pomeni diskriminacijo na podlagi državljanstva, v vsakem primeru preveriti, ali je taka diskriminacija dovoljena glede na člen 107(3)(b) PDEU.

[25] Glej sodbo International Jet Management (točka 68).

[26] Glej v tem smislu sodbo International Jet Management (točka 70).

zagotoviti zadostna likvidna sredstva letalskim družbam, ki imajo operativno licenco, izdano na Švedskem, in so bile izbrane v skladu z merilom, ki pomeni diskriminacijo na podlagi državljanstva.

29. Ta očitek je treba po mojem mnenju zavrniti. Menim namreč, da je Splošno sodišče pravilno ugotovilo, da se glavni cilj zadevne sheme pomoči nanaša na zahtevo po zagotavljanju notranje in zunanje povezljivosti Švedske, in v točki 33 izpodbijane sodbe razsodilo, pri čemer pa ni storilo napak, ki mu jih očita pritožnica, da je tak cilj skladen s ciljem člena 107(3)(b) PDEU, ki državam članicam omogoča odpravo resnih motenj v njihovem gospodarstvu. Cilj zagotavljanja letalske pokritosti švedskega ozemlja je jasno izražen tako v točki 8 obrazložitve spornega sklepa, v kateri je opisana zadevna shema pomoči, kot tudi v točki 43 obrazložitve tega sklepa, v kateri je Komisija ocenila pomembnost tega cilja in podrobna pravila za njegovo doseganje z vidika uporabe člena 107(3)(b) PDEU. Iz navedenih točk obrazložitve, ki jih je Splošno sodišče navedlo v točki 32 izpodbijane sodbe, je razvidno, da izbira upravičencev do sheme pomoči, ki temelji na merilu imetništva operativne licence, izdane na Švedskem, prispeva k doseganju tega cilja in pomeni sredstvo za dosego tega cilja, podobno kot velja za zahtevo po opravljanju letov s Švedske, na Švedsko ali znotraj Švedske ter po izključitvi čarterskih letov, ter da taka izbira v nasprotju s trditvami pritožnice ni cilj sam po sebi.

30. Te ugotovitve ni mogoče omajati niti s sklicevanjem na posebno obravnavo, ki naj bi jo švedski organi zagotovili družbi SAS AB (v nadaljevanju: SAS),[27] to je eni od letalskih družb, ki v največji meri prispeva k povezljivosti Švedske, niti z okoliščino, da bi morale imeti letalske družbe, ki so bile upravičene do zadevne sheme pomoči, operativno licenco, ki jim je bila na Švedskem izdana pred 1. januarjem 2020, saj je ta datum, ki je sicer nastopil pred datumom, na katerega je Svetovna zdravstvena organizacija (SZO) epidemijo covida-19 uradno opredelila kot pandemijo (11. marec 2020), vseeno umeščen v nekoliko zgodnejše obdobje, v katerem so se izredne razmere na področju javnega zdravja že začele kazati,[28] zato v nasprotju s tem, kar je mogoče razbrati iz trditev družbe Ryanair, ni mogoče šteti, da je ta datum povsem nepovezan z dogodki, katerih posledice naj bi se odpravile z vzpostavitvijo zadevne sheme pomoči.

3. Tretji očitek

31. Pritožnica trdi, da je Splošno sodišče s tem, da je v točkah od 38 do 44 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je Komisija v spornem sklepu dokazala, da je treba dostop do zadevne sheme pomoči omejiti zgolj na letalske družbe, ki imajo operativno licenco, ki so jo izdali švedski organi, večkrat napačno uporabilo pravo in očitno izkrivilo dejstva.

32. Najprej, Splošno sodišče naj bi v točkah 40 in 41 izpodbijane sodbe „glede primernosti zadevne sheme pomoči“ napačno štelo, da ob upoštevanju dejstva, da ima ta shema obliko državnih poroštev za posojila, odobrena za največ šest let, „[m]erilo imetništva švedske licence […] omogoča zagotovitev določene stabilnosti prisotnosti teh družb, vsaj administrativne in finančne“, kar švedskim organom po eni strani omogoča, da nadzorujejo način uporabe pomoči, tako da se bo državno poroštvo čim manj uveljavljalo (točka 40), po drugi strani pa jim daje možnost, da v skladu z obveznostmi, ki izhajajo zlasti iz člena 5 in člena 8(2) Uredbe št. 1008/2008, izvajajo finančni nadzor nad upravičenci (točka 41). Poleg tega naj bi Splošno

[27] Kot je poudarila družba Ryanair, je v opombi 10 spornega sklepa navedeno, da je bil za družbo SAS rezerviran znesek v višini največ 1,5 milijarde švedskih kron (SEK).

[28] SZO je 30. januarja 2020 razglasila izredne razmere mednarodnih razsežnosti na področju javnega zdravja (Public Health Emergency of International Concern (PHEIC)).

sodišče v točkah 40 in 41 izpodbijane sodbe napačno ugotovilo, da takega nadzora ne bi bilo mogoče izvajati, če bi šlo za „letalske družbe, ki […] na švedskem ozemlju delujejo le kot ponudniki storitev“, ker se, prvič, „lahko ponujanje storitev po definiciji prekine v zelo kratkem roku, če že ne takoj“ (točka 40), in, drugič, ker švedski organi na podlagi Uredbe št. 1008/2008 nikakor niso pristojni za „nadzor finančnega položaja letalskih družb, ki nimajo švedske licence“ (točka 41). Nazadnje, Splošno sodišče naj bi v točki 42 izpodbijane sodbe napačno ugotovilo, da se z določbami Uredbe št. 1008/2008 „vzpostavljajo vzajemne zakonite obveznosti med letalskimi družbami, ki imajo švedsko licenco, in švedskimi organi ter tako posebna in stabilna povezava med njimi, ki ustrezno izpolnjuje pogoje iz člena 107(3)(b) PDEU, v skladu s katerimi mora pomoč odpravljati resno motnjo v gospodarstvu zadevne države članice“.

33. Pritožnica navaja tri ločene trditve.

34. Prvič, pritožnica trdi, da možnost, da bi švedski organi izvajali nadzor nad tem, kako upravičene letalske družbe uporabljajo pomoč, v obrazložitvi spornega sklepa sploh ni navedena. Splošno sodišče naj bi torej dopolnilo obrazložitev tega sklepa, ki je bila že na samem začetku pomanjkljiva.

35. V zvezi s tem ugotavljam, da Komisija v točki 43 obrazložitve spornega sklepa izrecno navaja, da imajo letalske družbe, ki imajo operativno licenco, izdano na Švedskem, v tej državi članici tudi sedež in da je njihov finančni položaj zato predmet rednega nadzora, ki se izvaja v tej državi članici. Zato Splošno sodišče v nasprotju s trditvami, ki jih v bistvu navaja družba Ryanair, obrazložitve spornega sklepa ni nadomestilo s svojo obrazložitvijo, ampak jo je kvečjemu podrobneje pojasnilo. V zvezi s tem opozarjam, da Splošno sodišče v okviru nadzora zakonitosti iz člena 263 PDEU obrazložitve avtorja izpodbijanega akta sicer nikakor ne sme nadomestiti s svojo obrazložitvijo,[29] vendar je lahko vseeno – razen če tega ne utemeljuje noben vsebinski dejavnik – napeljano na to, da razlaga obrazložitev izpodbijanega akta drugače kot avtor tega akta in da v nekaterih okoliščinah uradno obrazložitev tega avtorja celo zavrne[30]. Splošno sodišče se je v točki 40 izpodbijane sodbe za to, da bi odgovorilo na očitek pritožnice, omejilo na razlago spornega sklepa, ki je skladna z navedbami, ki jih ta sklep vsebuje, in posledično ni nadomestilo obrazložitve zadevnega sklepa.

36. Drugič, družba Ryanair trdi, da v nasprotju s tem, na kar naj bi namigovalo Splošno sodišče, med okoliščino, da ima letalska družba, ki je upravičena do pomoči, operativno licenco, ki jo je izdala država članica, ki je to pomoč dodelila, in možnostjo, da ta država članica izvaja nadzor nad uporabo dodeljene pomoči, ni nobene povezave. Edini cilj nadzora, ki ga organ, pristojen za izdajo licenc, izvaja v skladu s členom 8 Uredbe št. 1008/2008, naj bi bil namreč preveriti, da imajo letalski prevozniki vedno dovolj sredstev za zagotavljanje varnosti dejavnosti, ki jih opravljajo. Ta organ naj v zvezi z uporabo finančnih virov teh letalskih prevoznikov ne bi imel nobenih pooblastil za uporabo prisile. Družba Ryanair prav tako trdi, da bi lahko Kraljevina Švedska izplačilo pomoči pogojevala z objektivnimi obveznostmi glede izvajanja nadzora nad tem, kako upravičenci to pomoč uporabljajo, ne pa z uvedbo zahteve, ki pomeni diskriminacijo na podlagi državljanstva. Kot primer navaja Odločbo 2010/13/ES,[31] s katero je Komisija nemški ukrep, na podlagi katerega je bila dodelitev zadevne pomoči omejena le na družbe, ki so imele

[29] Glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2021, World Duty Free Group in Španija/Komisija (C-51/19 P in C-64/19 P, EU:C:2021:793, točka 70).

[30] Glej sodbo z dne 6. oktobra 2021, World Duty Free Group in Španija/Komisija (C-51/19 P in C-64/19 P, EU:C:2021:793, točka 71).

[31] Odločba 2010/13/ES z dne 30. septembra 2009 o državni pomoči št. C 2/09 (ex N 221/08 in N 413/08) Nemčije za posodobitev splošnih pogojev za kapitalske naložbe (UL 2010, L 6, str. 32, zlasti točka 108 obrazložitve te odločbe).

sedež in upravo v zadevni državi članici, razglasila za nezdružljiv z notranjim trgom, pri tem pa navedla, da je mogoče zahtevo po izvajanju nadzora nad finančnim položajem upravičencev izpolniti z manj diskriminatornimi sredstvi.

37. V zvezi s tem ugotavljam, kot je v pisnem stališču izpostavila tudi Komisija, da lahko organ vsake države članice, pristojen za izdajo licenc, v skladu s členoma 8 in 9 Uredbe št. 1008/2008 na podlagi zahteve po ustreznih informacijah kadar koli oceni finančno uspešnost letalskega prevoznika Skupnosti, kateremu je izdal operativno licenco (člen 8(4), drugi pododstavek, in člen 9(1) Uredbe št. 1008/2008). Dalje, ta organ lahko za presojo trajne finančne sposobnosti obstoječih imetnikov licenc poleg revidiranih zaključnih računov za vsako poslovno leto zahteva tudi prikaz bilance stanja, podatke o preteklih izdatkih in prihodkih, izkaze denarnega toka in načrte likvidnosti (glej Prilogo I k Uredbi št. 1008/2008, točka 3), v posebnih okoliščinah – zlasti v primeru opravljanja novih zračnih prevozov ali bistvenih sprememb v obsegu dejavnosti – pa tudi predložitev „poslovnega načrta“, ki vsebuje „podroben opis načrtovanih poslovnih dejavnosti letalskega prevoznika […], zlasti v zvezi s pričakovanim razvojem trga in načrtovanimi investicijami, skupaj s finančnimi in ekonomskimi posledicami teh dejavnosti“ v zadevnem obdobju (glej člen 8(5) in (6) ter opredelitev pojma „poslovni načrt“ v členu 2, točka 12, navedene uredbe).

38. Ne glede na poseben namen nadzora, ki ga izvajajo organi, pristojni za izdajo licenc, ali na neobstoj dejanskih pooblastil za uporabo prisile v zvezi z uporabo finančnih virov obstoječih imetnikov licenc, pa iz navedenega izhaja, da obstaja dejanska možnost in celo obveznost izvajanja stalnega in obsežnega nadzora, ki organom države članice, ki zadevno pomoč dodeli, omogoča, kot je Splošno sodišče pravilno ugotovilo v točki 40 izpodbijane sodbe, da nadzirajo uporabo te pomoči in da glede na to, da gre za pomoč v obliki državnega poroštva, zlasti opravijo konkretno oceno tveganja za unovčenje takega poroštva. Vendar ne vidim nobenega razloga, zaradi katerega bi dejstvo, da se pooblastila za izvajanje nadzora, ki jih imajo organi, pristojni za izdajo licence, na podlagi Uredbe št. 1008/2008, lahko uporabljajo tudi za nadzor nad tem, kako obstoječi imetniki licenc uporabljajo državna sredstva, dodeljena v okviru dejavnosti prevoza, ki je predmet nadzora, pomenilo kršitev navedene uredbe, kot trdi družba Ryanair, tudi če se predpostavlja, da so pooblastila, ki jih imajo ti organi, namenjena izključno zagotavljanju varnosti zračnega prometa.

39. Splošno sodišče je poudarilo, da letalske družbe, ki jim je licenco izdala druga država članica, niso predmet nadzora, opisanega v prejšnjih točkah teh sklepnih predlogov. Poleg tega bi bilo, kot pravilno ugotavljata švedska in francoska vlada, nadzor podobnega obsega in intenzivnosti – ki bi odražal intenzivnost vezi, ki posameznega letalskega prevoznika povezuje z državo, v kateri mu je bila izdana operativna licenca – težko opredeliti kot pogodbeno obveznost oziroma kot pogoj, ki ga morajo te družbe izpolniti za dodelitev pomoči. Primer, ki ga navaja družba Ryanair in se nanaša na estonsko letalsko družbo Nordica, s katero naj bi Švedska sklenila pogodbo o izvajanju javne službe, v obravnavani zadevi ni upošteven, saj gre pri zadevnem ukrepu za pomoč, dodeljeno v obliki državnega poroštva, in posledično za vprašanje, kako zadevna letalska družba izpolnjuje pogoje pridobljenega posojila, ne pa za vprašanje, v kolikšni meri izpolnjuje prevzete obveznosti javne službe.[32] Sklicevanje družbe Ryanair na Odločbo 2010/13/ES je tudi ob predpostavki, da je

[32] Družba Ryanair napotuje na Sklep Komisije z dne 11. avgusta 2020 v zvezi z državno pomočjo SA.57586 (2020/N) – Estonija COVID-19: Dokapitalizacija in posojilo s subvencionirano obrestno mero za družbo Nordica (UL 2020, C 346, str. 3), v katerem je v točki 18 obrazložitve in opombi 10 navedena pogodba o izvajanju javne službe, sklenjena med Švedsko in družbo Nordica, ki velja od 27. oktobra 2019 do 27. oktobra 2023.

upoštevno,[33] ravno tako brezpredmetno, saj je bila pomoč, ki je bila predmet navedene odločbe, kot je bilo že navedeno, omejena le na družbe, ki so imele tako sedež kot tudi upravo v zadevni državi članici, s čimer je bila uvedena dvojna zahteva, ki je izključevala poslovne enote, podružnice in hčerinske družbe podjetij iz Unije, v zvezi s katero je Komisija menila, da ni bila utemeljena z nujnostjo izvajanja nadzora nad finančnim položajem vlagateljev, na katero se je sklicevala zadevna država članica. Člen 4 Uredbe št. 1008/2008, ki se nanaša na pojem „sedež podjetja“,[34] v povezavi s členom 2, točka 26, te uredbe pa take kumulativne zahteve, kot pravilno poudarja Komisija, ne določa. Nazadnje, z okoliščino, da je za dodeljevanje in upravljanje pomoči iz zadevne sheme pristojen upravni organ, ki ni organ, pristojen za izvajanje nadzora, ni mogoče prerekati niti učinkovitosti nadzora, ki se na Švedskem izvaja nad letalskimi družbami, upravičenimi do pomoči, niti stabilnosti prisotnosti teh družb v tej državi članici, saj oba elementa, kot ugotavlja Splošno sodišče, omogočata enostavnejši nadzor nad pogoji za uporabo dodeljene pomoči.

40. Tretjič, družba Ryanair trdi, da Uredba št. 1008/2008 letalskim prevoznikom ne nalaga nobene obveznosti v zvezi z opravljanjem storitev prevoza iz države članice oziroma v državo članico ali znotraj države članice, ki jim je izdala operativno licenco, prav tako pa tem družbam v primerjavi z letalskimi družbami, ki delujejo v okviru svobode opravljanja storitev, ne otežuje prekinitve opravljanja teh storitev.

41. V zvezi s tem je treba opozoriti, da Splošno sodišče v točkah od 40 do 42 izpodbijane sodbe v nasprotju z navedbami družbe Ryanair ni z ničemer niti ugotovilo obstoja niti zgolj namigovalo na obstoj obveznosti, v skladu s katero bi morali letalski prevozniki, ki imajo operativno licenco, izdano v določeni državi članici, opravljati lete na ozemlju te države članice. Splošno sodišče je le navedlo, da imetništvo take licence omogoča zagotavljanje „določene stabilnosti prisotnosti teh družb, vsaj administrativne in finančne“, česar pa ni mogoče izpodbijati.

42. V zvezi z ugotovitvijo, da se lahko ponujanje storitev po definiciji prekine v zelo kratkem roku, če ne že takoj, ki jo je Splošno sodišče podalo v točki 40 izpodbijane sodbe in ki jo pritožnica izpodbija, pa ugotavljam, da družba Ryanair zgolj navaja, da Uredba št. 1008/2008 ali pravo Unije ne vsebuje nobene izrecne določbe, ki bi letalski družbi, ki nima operativne licence, ki jo je izdala določena država članica, v primerjavi z letalsko družbo, ki tako licenco ima, „olajšala“ prenehanje opravljanja dejavnosti v tej državi članici. Taka trditev, s katero ni mogoče ovreči navedene ugotovitve Splošnega sodišča, ne upošteva dejstva, da so, kot pravilno ugotavlja Komisija, stabilne in vzajemne povezave med letalskim prevoznikom in državo članico, ki je izdala licenco, take, da ni verjetno, da bi se letalski prevoznik odločil za prenehanje vseh dejavnosti na ozemlju te države, prav tako pa ni verjetno, da bi letalski prevoznik svoj sedež v smislu člena 4 Uredbe št. 1008/2008, ki med drugim vključuje operativni nadzor in upravljanje stalne plovnosti letalskega prevoznika, ustanovil v državi članici, v kateri ne namerava opravljati nobene dejavnosti. Tudi družba Ryanair, ki sicer velja za vseevropskega letalskega prevoznika in ki po lastnih navedbah prepelje več potnikov iz Nemčije, Španije ali Italije in v te države kot pa z Irske ali na Irsko, to je v državo, ki ji je izdala operativno licenco, namreč še naprej ostaja najpomembnejša irska letalska družba, ki že več kot 35 let „neprimerljivo prispeva“ k povezljivosti in gospodarstvu te države članice.[35]

[33] V skladu z ustaljeno sodno prakso velja, da zakonitost prejšnje prakse odločanja (in *a fortiori* posameznega sklepa), tudi če bi bila dokazana, ne zadostuje za izpodbijanje zakonitosti sklepa Komisije na področju državnih pomoči, glej sklep z dne 10. oktobra 2017, Greenpeace Energy/Komisija (C-640/16 P, neobjavljen, EU:C:2017:752, točka 27 in navedena sodna praksa).

[34] Naj spomnim, da „sedež podjetja“ v skladu s členom 2, točka 26, Uredbe št. 1008/2008 pomeni „glavno upravo ali registrirani sedež letalskega prevoznika Skupnosti v državi članici, v kateri se izvaja glavne finančne naloge in operativni nadzor letalskega prevoznika Skupnosti, vključno z upravljanjem stalne plovnosti“.

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

Švedska vlada pa v intervencijski vlogi vsekakor trdi, čemur družba Ryanair ne oporeka, da na Švedskem ni letalskih družb, ki imajo operativno licenco, izdano na Švedskem, ki ne opravljajo zračnih prevozov v to državo članico, iz te države članice ali znotraj ozemlja te države članice.

43. Zato menim, da Splošno sodišče ni storilo napak, ki mu jih očita družba Ryanair, ko je v točkah 43 in 44 izpodbijane sodbe ugotovilo, da si je Kraljevina Švedska z omejitvijo pomoči zgolj na letalske družbe, ki imajo švedsko licenco, upravičeno prizadevala zagotoviti obstoj trajne povezave med letalskimi družbami, ki so upravičene do poroštva, in njo – čeprav bi lahko k povezljivosti in gospodarstvu Švedske v določeni meri prispevale tudi letalske družbe, ki imajo licence, izdane v drugih državah članicah – in da je bila ta omejitev primerna za dosego cilja odpravljanja resne motnje v gospodarstvu te države članice. Naj dodam, da je obstoj take trajne povezave še posebej pomemben v okviru kriznih razmer in negotovosti, kakršne je povzročila pandemija covida-19, ki bi lahko resno vplivale na poslovne odločitve letalskih družb, ki delujejo na Švedskem.

44. Menim torej, da je treba tretji očitek iz prvega pritožbenega razloga zavrniti.

4. Četrti očitek

45. Družba Ryanair s četrtim očitkom iz prvega pritožbenega razloga, trdi, da je Splošno sodišče s tem, da je v točkah od 45 do 54 izpodbijane sodbe zavrnilo trditve, ki jih je navedla v zvezi z nesorazmernostjo zadevne sheme pomoči, večkrat napačno uporabilo pravo in očitno izkrivilo dejstva.

46. V zvezi s tem navaja pet trditev.

47. Prvič, pritožnica izpodbija ugotovitev, ki jo je Splošno sodišče podalo v točki 45 izpodbijane sodbe, v kateri je navedlo, da je „dvojna zahteva glede švedske licence in pokritosti švedskega ozemlja z rednimi leti najprimernejša za zagotovitev trajnosti prisotnosti letalske družbe na navedenem ozemlju“. Po mnenju pritožnice naj bi utemeljitev, ki jo je Splošno sodišče ravno tako podalo v točki 45 izpodbijane sodbe, v kateri je navedlo, da je „to, da ima letalska družba sedež podjetja na ozemlju neke države članice“, ob upoštevanju dejstva, da „ta prisotnost ustreza kraju sprejemanja upravnih in finančnih odločitev“, „v obravnavanem primeru posebej pomembno za zagotovitev, da povezljivost Švedske ne bo prekinjena z enega dne na drugega“, temeljila na hipotetičnih in napačnih trditvah, saj naj bi bistveno merilo, na podlagi katerega se letalska družba odloči za prekinitev ali nadaljnje opravljanje storitev prevoza, izhajalo iz njene poslovne strategije, ki pa naj ne bi bila odvisna od kraja, v katerem ima sedež.

48. Ker je ta trditev po vsebini podobna trditvam, ki so bile navedene v okviru drugega očitka, lahko le napotim na točko 42 teh sklepnih predlogov. Zgolj s sklicevanjem na dejstvo, da lahko letalska družba v pravnem in abstraktnem smislu preneha opravljati vse dejavnosti na ozemlju države članice, ki ji je izdala operativno licenco, tako zlahka kot vsaka druga letalska družba, ki deluje v okviru svobode opravljanja storitev, namreč ni mogoče oporekati okoliščini, na katero se je oprlo Splošno sodišče in v skladu s katero je zaradi tesnih vzajemnih povezav med letalskim prevoznikom in državo članico, ki mu je izdala licenco, v praksi zelo malo verjetno, da bi do takega prenehanja dejansko prišlo. V zvezi z navedbo, da letalske družbe, ki nimajo licence države članice, v kateri delujejo, „običajno zagotavljajo hitrejšo povezljivost“, pa pritožnica ni pojasnila, zakaj naj bi bila ta upoštevna za ugotovitve Splošnega sodišča, ki jih graja. Poleg tega ta trditev

temelji na podatkih, katerih dopustnost je izpodbijala Komisija in v zvezi s katerimi je Splošno sodišče menilo, kot izhaja iz točke 55 izpodbijane sodbe, da mu o njih ni treba odločiti, česar pa pritožnica v okviru te pritožbe ne izpodbija.

49. Drugič, družba Ryanair graja ugotovitev iz točke 45 izpodbijane sodbe, v skladu s katero „upravičene letalske družbe kot celota večinsko prispevajo k redni pokritosti Švedske tako na področju prevoza blaga kot prevoza potnikov“. Pritožnica meni, da ta ugotovitev po eni strani temelji na očitnem izkrivljanju dejstev, saj naj bi bilo iz podatkov, ki jih je v točki 46 izpodbijane sodbe navedlo Splošno sodišče, razvidno, da so imele letalske družbe s švedsko licenco manjšinski delež v dveh od treh segmentov, na katere se delijo storitve zračnega prevoza, ki jih zajema sporni sklep, in sicer na področju letov znotraj Unije (49 %) in letov zunaj Unije (35 %). Po drugi strani pa naj bi bila ta ugotovitev v nasprotju z načelom sorazmernosti, saj naj bi pomenila, da je določeno podjetje ali določena kategorija podjetij, ki „v največji meri“ izpolnjuje cilj zadevnega ukrepa, upravičeno oziroma upravičena do celotnega zneska pomoči, predvidene s tem ukrepom. Družba Ryanair prav tako trdi, da je Splošno sodišče v točki 46 izpodbijane sodbe storilo napako, ker je dejstvo, da so letalske družbe, ki imajo švedsko licenco, leta 2019 zagotavljale 98 % notranjega prevoza potnikov in 84 % notranjega prevoza tovora, opredelilo kot „ključni podatek“. Splošno sodišče naj bi namreč moralo na podlagi pravilne presoje tega podatka, ki bi jo bilo treba opraviti v skladu z načelom sorazmernosti, ugotoviti, da je notranji promet predstavljal majhen delež celotnega prometa na Švedskem, kar naj bi pomenilo, da uporabe merila imetništva nacionalne licence ni mogoče upravičiti zgolj s sklicevanjem na ta podatek. Pritožnica poleg tega opozarja, da bi bilo treba, če je bilo zagotavljanje notranje povezljivosti Švedske cilj, ki so ga želeli švedski organi dejansko doseči, šteti, da je ukrep, s katerim se podpirajo tudi dejavnosti letalskih družb z licenco te države članice, ki niso povezane z notranjim prometom, sam po sebi nesorazmeren.

50. Trditve, ki jih navaja družba Ryanair, se mi ne zdijo prepričljive.

51. Iz točke 45 v povezavi s točko 46 izpodbijane sodbe je namreč razvidno, da je Splošno sodišče v delu, v katerem je ugotovilo, da letalske družbe, ki imajo švedsko licenco, kot celota večinsko prispevajo k redni pokritosti Švedske, dejansko nameravalo prikazati, da te družbe skupaj v večji meri prispevajo k uresničevanju splošnega cilja zagotavljanja povezljivosti te države članice v različnih segmentih, ki zajemajo notranji in zunanji prevoz potnikov in blaga. Tako razlago potrjuje točka 49, *in fine*, izpodbijane sodbe, v kateri Splošno sodišče ugotavlja, da pritožnica s tem, da se osredotoča na svoj delež na švedskem trgu zračnega prevoza potnikov s Švedske in na Švedsko, „ne omeni, da povezljivost Švedske ni zagotovljena le z zračnim prevozom potnikov na eni strani in s prevozom, ki ni znotraj Švedske, na drugi, ampak tudi z zračnim prevozom blaga in zračnim prevozom potnikov v notranjem prometu“. Če na zadevo pogledamo s tega zornega kota, potem je jasno, da dejstvo, da letalske družbe s švedsko licenco nimajo večinskega deleža v prevozu potnikov znotraj in zunaj Unije, kot poudarja družba Ryanair, samo po sebi nima odločilnega pomena, kakršnega mu pripisuje pritožnica.

52. Poleg tega menim, da Splošno sodišče s tem, da je izpostavilo, da je zagotavljanje notranje povezljivosti Kraljevine Švedske zaradi geografskih značilnosti te države članice še posebej pomembno, ni napačno uporabilo prava, kot mu očita pritožnica, in ni izkrivilo dejstev, na kar pa se družba Ryanair ni posebej sklicevala.

53. Švedska vlada je v intervencijski vlogi poudarila zlasti pomen, ki ga ima zračni promet pri zagotavljanju mobilnosti na Švedskem, predvsem tam, kjer ni stalnih cestnih povezav, in, natančneje, pomen, ki ga ima notranji prevoz tovora za gospodarstvo te države. Zato je

razumljivo, da so švedski organi pri uresničevanju cilja, to je pri odpravljanju motenj v gospodarstvu, nastalih zaradi pandemije, ki so ga nameravali doseči z zagotavljanjem povezljivosti Švedske, poseben pomen pripisali prav notranji povezljivosti. Splošno sodišče torej ni storilo napake, ko je štelo, da je pokritost Švedske tako na področju prevoza blaga kot tudi prevoza potnikov, ki jo zagotavljajo letalske družbe s švedsko licenco, bistvenega pomena. Kot je bilo že navedeno, Kraljevina Švedska trdi, pri čemer ji družba Ryanair v zvezi s tem ne oporeka, da k notranji povezljivosti Švedske v večji ali manjši meri prispevajo vse družbe, ki imajo švedsko licenco in so upravičene do zadevne sheme pomoči. Merilo, ki se nanaša na imetništvo take licence, naj bi torej odražalo dejansko stanje na švedskem trgu zračnega prometa.

54. Nazadnje, zgolj dejstvo, da organi države članice nekaterim posebnim ciljem, ki si jih zastavijo v okviru strategije, ki jo ti organi izvajajo pri vzpostavitvi sheme pomoči, namenjene uresničevanju določenega cilja, v okviru tega splošnejšega cilja pripisujejo večjo vlogo, pa v nasprotju s trditvami, ki jih navaja družba Ryanair, ne pomeni samodejno, da ta shema ni sorazmerna zgolj zato, ker krog upravičencev ni opredeljen tako, da bi bile do pomoči upravičene le tiste družbe ali dejavnosti, ki prispevajo k doseganju teh posebnih ciljev.

55. Tretjič, družba Ryanair Splošnemu sodišču očita, da v okviru analize sorazmernosti zadevne sheme pomoči ni presodilo učinkov, ki jih ima ta shema na konkurenco. Taka presoja naj bi bila nujna, da bi se lahko ugotovilo, ali podrobna pravila, ki veljajo za dodeljevanje pomoči, ne presegajo tega, kar je potrebno za dosego zastavljenega cilja. Ker so trditve, ki jih je družba Ryanair navedla v zvezi s tem vidikom, podobne trditvam, ki jih je navedla v podporo tretjemu pritožbenemu razlogu, lahko le napotim na analizo tega pritožbenega razloga.

56. Četrtič, družba Ryanair izpodbija razlogovanje, ki ga je Splošno sodišče podalo v točkah 50 in 51 izpodbijane sodbe, da bi utemeljilo, zakaj so bile letalske družbe, ki so k povezljivosti Švedske prispevale v manjšem obsegu kot pritožnica, upravičene do pomoči, pri čemer pa ni upoštevalo pomembnosti njenega tržnega deleža, ki je znašal 5 %.

57. V zvezi s tem opozarjam, da je Splošno sodišče v točki 50 izpodbijane sodbe najprej trdilo, da dodelitev javnih sredstev v okviru člena 107(3)(b) PDEU pomeni, da „se s pomočjo, ki jo, čeprav je v težavah, zagotovi zadevna država članica, lahko odpravijo motnje v njenem gospodarstvu, kar zahteva celostno upoštevanje položaja letalskih družb, ki lahko omogočijo obnovo navedenega gospodarstva“, nato pa pojasnilo, da „[o]b zavedanju, da sredstva, ki jih lahko dodeli zadevna država članica, niso neskončna in morajo torej biti namenjena prednostnim nalogam, ni mogoče zanemariti, da je morala navedena država članica upoštevati letalske družbe, ki – čeprav so manjše kot [pritožnica] in zaradi tega prevažajo manj potnikov in ustvarijo manjši promet – so osredotočene na notranjo pokritost švedskega ozemlja, kar je bilo ob upoštevanju posebnosti švedskega ozemlja in izjemnega obdobja, ki ga je zaznamovala pandemija, še bolj ključnega pomena“. Splošno sodišče je v točki 51 izpodbijane sodbe dodalo, da „Kraljevini Švedski nič [ni] zagotavljalo, da bi se prispevek letalske družbe, ki ni osredotočena na notranji letalski prevoz potnikov in katere sedež podjetja ni na njenem ozemlju, k povezljivosti te države ohranil po krizi, ob predpostavki, da bi ji bilo državno jamstvo dodeljeno“. Nato je opozorilo na položaj pritožnice v času sprejetja spornega sklepa in ugotovilo, da se je njen tržni delež nenehno zmanjševal, in sicer z 11,8 % na 5 %, in da je nameravala svojo fizično prisotnost na švedskem ozemlju zmanjšati na eno samo bazo v Göteborgu, kjer je imela le eno letalo. Pritožnica meni, da je razlogovanje Splošnega sodišča sporno iz dveh razlogov. Po eni strani naj bi bila sredstva držav članic sicer res omejena, vendar naj bi lahko države članice zlahka vzpostavile shemo, v okviru katere bi se pomoč, čeprav bi zanjo veljala določena zgornja meja, razdelila v skladu z načeloma prepovedi diskriminacije in

sorazmernosti ter v skladu z zastavljenim ciljem. Po drugi strani pa naj v spornem sklepu med merili za upravičenost do pomoči ne bi bila navedena niti morebitno krčenje tržnega deleža niti število baz ali letal.

58. Menim, da je treba trditve pritožnice zavrniti. V zvezi s tem naj najprej opozorim, da se je Splošno sodišče v točki 50 izpodbijane sodbe odzvalo na trditev pritožnice, v skladu s katero naj bi to, da so bile do pomoči upravičene letalske družbe, ki so imele manjši tržni delež kot pritožnica, kazalo na nedoslednost sistema, pri čemer je poudarilo, da je treba pri vrednotenju prispevka upravičenih letalskih družb k povezljivosti Švedske upoštevati tako „kvantitativen“ kot tudi „kvalitativen“ vidik. Tak pristop, ki državam članicam omogoča, da v okviru doseganja cilja pomoči, ki jo dodelijo na podlagi člena 107(3)(b) PDEU, določijo prednostne naloge, sam po sebi, kot sem navedel že v točki 55 teh sklepnih predlogov, ni v nasprotju z načelom sorazmernosti, tudi ob upoštevanju omejenih sredstev, ki so na voljo za uresničevanje tega cilja, zlasti v okviru splošne krize, kakršno je povzročila pandemija covida-19.

59. S tega vidika je Splošno sodišče, ki je upoštevalo cilj zadevne sheme pomoči, upravičeno opozorilo na pomen manjših podjetij ali podjetij, ki delujejo v posebnih sektorjih, ki ne opravljajo le prevozov v zdravstvene ali reševalne namene, na katere je Splošno sodišče izrecno opozorilo, ampak tudi, kot je navedla švedska vlada, prevoze, namenjene povezovanju oddaljenih predelov Švedske ali celo notranjemu prevozu blaga, zlasti ob upoštevanju značilnosti izjemnega dogodka, ki je nastal zaradi pandemije covida-19, pri čemer naj bi se posledice, ki jih je ta imel za švedsko gospodarstvo, odpravljale prav z zadevno shemo pomoči. Pritožnica trdi, da iz navedenega razlogovanja izhaja, da bi moralo Splošno sodišče preveriti, ali so vse letalske družbe s švedsko licenco dejansko opravljale lete s „posebnim namenom“, vendar pri tem ne upošteva dejstva, da se Splošno sodišče v točki 50 izpodbijane sodbe ni sklicevalo le na letalske družbe, ki opravljajo lete s „posebnim namenom“, ampak, splošneje, na položaj letalskih družb, ki so ne glede na svojo velikost in tržni delež „osredotočene na notranjo pokritost švedskega ozemlja“. Ker pa je očitno, kot je bilo že navedeno, da so vse letalske družbe, ki so bile upravičene do zadevne sheme pomoči, ob sprejetju spornega sklepa v večji ali manjši meri prispevale k taki pokritosti, je trditev družbe Ryanair brezpredmetna.

60. Nazadnje je treba zavrniti tudi trditev, ki jo je družba Ryanair navedla v zvezi s tem, da naj bi Splošno sodišče merila za upravičenost, ki so bila navedena v spornem sklepu, v točki 51 izpodbijane sodbe dopolnilo z dodatnimi merili. Splošno sodišče je želelo v delu te točke, v katerem se je sklicevalo na položaj pritožnice ob sprejetju spornega sklepa, zgolj ponazoriti, da letalska družba, katere sedež podjetja ni na ozemlju Švedske in ki se osredotoča na zunanji letalski prevoz potnikov, švedskim organom ne more podati enako trdnih zagotovil glede tega, da bo svoje dejavnosti na švedskem ozemlju ohranila tudi po krizi.

61. Petič, pritožnica trdi, da je Splošno sodišče storilo napako, ker je v točki 53 izpodbijane sodbe ugotovilo, da se „Komisiji ni treba abstraktno izreči o vseh alternativnih ukrepih, ki bi jih bilo mogoče predvideti“. Sklicevanje na sodbo z dne 6. maja 2019, Scor/Komisija,[36] naj bi temeljilo na napačni razlagi te sodbe, ki naj bi se nanašala le na obveznost Komisije, da se v obrazložitvi sklepa opredeli do morebitnih alternativnih ukrepov. Če namreč Komisiji ne bi bilo treba preverjati morebitnega obstoja manj omejevalnih ukrepov, naj bi bilo to v nasprotju s samim bistvom načela sorazmernosti. Razlogovanje Splošnega sodišča naj bi bilo v obravnavani zadevi še toliko bolj sporno, ker naj bi obstajala povsem izvedljiva možnost, v skladu s katero bi se zadevne pomoči lahko razdelile na podlagi tržnih deležev.

[36] T-135/17, neobjavljena, EU:T:2019:287 (v nadaljevanju: sodba Scor, točka 94).

62. Že na samem začetku naj navedem, da se z ugotovitvijo iz točke 53 izpodbijane sodbe, ki jo pritožnica izpodbija, po mojem mnenju ni mogoče strinjati, zato jo mora Sodišče, če nič drugega, vsaj preoblikovati.

63. Vsekakor drži, kot opozarja francoska vlada, da je Sodišče v sodbi Denkavit italiana [37] potrdilo, da se pojem pomoči iz člena 107(1) PDEU nanaša na odločitve držav članic, s katerimi te zaradi lastnih ekonomskih ali socialnih ciljev podjetjem ali drugim pravnim subjektom dajo na voljo sredstva ali jim dajo prednosti, katerih namen je spodbujanje uresničevanja zastavljenih ekonomskih in socialnih ciljev, ter da so „odločitev o dodelitvi pomoči in oblike takega ukrepa […] politična odločitev, ki jo sprejmejo nacionalni zakonodajni in upravni organi pod nadzorom Komisije in Sodišča“ [38].

64. Vendar to ne pomeni, da državam članicam pri določanju podrobnih pravil za dodeljevanje pomoči, zlasti pa pri opredelitvi kroga subjektov, ki so upravičeni do te pomoči, ni treba spoštovati vseh elementov načela sorazmernosti. V skladu s tem načelom je treba dokazati, da zadevni ukrep ne presega tega, kar je nujno potrebno za dosego zastavljenega cilja, in da tega cilja ni mogoče doseči z manj omejevalnimi ukrepi. [39] Pritožnica torej upravičeno izpodbija pravilnost ugotovitve, ki jo je Splošno sodišče navedlo v točki 53 izpodbijane sodbe. [40]

65. Ne glede na navedeno pa je treba poudariti, da se je treba pri preverjanju, ki se izvaja v okviru presoje združljivosti pomoči z notranjim trgom in sorazmernosti podrobnih pravil – zlasti v zvezi z opredelitvijo kroga upravičencev do te pomoči – prepričati, da lahko „manj omejevalni ukrepi“, ki jih mora upoštevati Komisija, enako učinkovito prispevajo k doseganju cilja, ki se uresničuje z vzpostavitvijo sheme pomoči in ki se v obravnavani zadevi nanaša na odpravljanje motenj v gospodarstvu, nastalih zaradi pandemije covida-19. To pa pomeni, da ni dovolj abstraktno predstavljati si, da obstajajo taki alternativni ukrepi, ampak da mora biti učinkovitost teh ukrepov primerljiva z ukrepi, ki jih je zadevna država članica predvidela za dosego tega cilja.

66. Splošno sodišče pa je poleg trditve, ki jo izpodbija pritožnica, upoštevalo tudi navedeni pristop, in sicer tako, da je v točki 54 izpodbijane sodbe, v kateri je napotilo na analizo, ki jo je opravilo v točkah od 40 do 44 in 49 te sodbe, ugotovilo, da „razširitev zadevne sheme pomoči na družbe, ki nimajo sedeža na Švedskem, ne bi omogočila uresničitve cilja navedene sheme, ker […] zahteva po upoštevanju zračnega prevoza v zvezi s Švedsko v njegovi celoti, raznolikosti in trajanju ne bi bila zagotovljena enako dobro s sprejetjem meril, ki jih je predlagala [pritožnica], zaradi česar jih Komisija pravilno ni odobrila“. Iz vseh preudarkov, ki so v izpodbijani sodbi navedeni v zvezi s presojo sorazmernosti, prav tako izhaja, da je Splošno sodišče zlasti menilo, da Komisija s tem, da ni upoštevala merila za razdelitev pomoči, ki bi bilo strogo sorazmerno s tržnimi deleži, ni storila napake, saj v okviru tega merila po eni strani ni mogoče upoštevati prednostnih nalog, ki jih legitimno uresničuje švedska vlada, po drugi strani pa letalske družbe, ki nimajo licence, izdane na Švedskem, teh prednostnih nalog ne morejo izpolniti enako učinkovito in ne morejo dati zadostnih zagotovil glede njihovega trajanja.

[37] Sodba z dne 27. marca 1980 (61/79, EU:C:1980:100, točka 31).

[38] Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca H. Saugmandsgaarda Øeja v zadevi A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, točka 98).

[39] Glej v zvezi z merilom, ki ga je treba uporabiti pri presoji selektivnosti pomoči, sodbo z dne 6. oktobra 2021, World Duty Free Group in Španija/Komisija (C-51/19 P in C-64/19 P, EU:C:2021:793, točka 140 in navedena sodna praksa).

[40] Poleg tega poudarjam, da je v točki 94 sodbe Scor, na katero se sklicuje Splošno sodišče – ki jo je Splošno sodišče v nasprotju s trditvami pritožnice razlagalo dosledno – navedena točka 170 sodbe z dne 3. decembra 2014, Castelnou Energía/Komisija (T-57/11, EU:T:2014:1021), v kateri je napoteno na točko 101 sodbe z dne 23. oktobra 1997, Komisija/Francija (C-159/94, ZOdl., EU:C:1997:501). Ti sodbi pa se nanašata na razlago člena 106(2) PDEU, ne pa na razlago člena 107(2) PDEU.

67. Na podlagi vseh navedenih ugotovitev menim, da na podlagi trditev, ki jih je družba Ryanair navedla v okviru tretjega očitka iz prvega pritožbenega razloga, glede na položaj, ki je obstajal ob sprejetju spornega sklepa, značilnosti izjemnega dogodka, kakršen je pandemija covida-19, zaradi katere je prišlo do motenj v gospodarstvu, ki naj bi se odpravile z zadevno shemo pomoči, ter glede na zahtevo po upoštevanju prednostnih nalog, ki jih je Kraljevina Švedska želela doseči z vzpostavitvijo te sheme pomoči, ni mogoče ugotoviti, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo ali očitno izkrivilo dejstva s tem, da je razsodilo, da dvojno merilo, ki je bilo uporabljeno za opredelitev letalskih družb, ki so bile upravičene do te pomoči – in se je nanašalo na imetništvo švedske licence in na opravljanje rednih prevozov s Švedske, na Švedsko ali znotraj te države članice – ne presega tega, kar je potrebno za dosego cilja zadevne sheme pomoči.

68. Iz tega po mojem mnenju sledi, da je treba zavrniti tudi četrti očitek, naveden v okviru prvega pritožbenega razloga.

5. Predlog glede prvega pritožbenega razloga

69. Glede na vse navedeno Sodišču predlagam, naj prvi pritožbeni razlog zavrne.

B. Drugi pritožbeni razlog

70. Drugi pritožbeni razlog se nanaša na točke od 61 do 64 izpodbijane sodbe, v katerih je Splošno sodišče zavrnilo tretji del prvega tožbenega razloga družbe Ryanair.

71. Splošno sodišče je v točki 61 te sodbe v delu, v katerem je pritožnica svoje trditve utemeljila na obstoju diskriminacije, ki izhaja iz zadevne sheme pomoči, in na neobstoju sorazmernosti, ki naj bi bil značilen za to shemo, najprej napotilo na preučitev prvih dveh delov prvega tožbenega razloga, ki jo je opravilo. Nato je v točki 62 izpodbijane sodbe ugotovilo, da se člen 56 PDEU ne uporablja na področju zračnega prometa, saj „je na podlagi člena 58(1) PDEU svobodno opravljanje prevoznih storitev urejeno v določbah iz naslova o prevozu, in sicer naslova VI Pogodbe DEU“, in da zato „[v] primarni zakonodaji velja […] poseben pravni sistem za svobodno opravljanje prevoznih storitev“. V nadaljevanju je navedlo, da je zakonodajalec Unije na podlagi člena 100(2) PDEU sprejel Uredbo št. 1008/2008, katere namen je prav opredelitev pogojev za uporabo načela svobode opravljanja storitev v sektorju zračnega prometa, in ugotovilo, da pritožnica ni zatrjevala nobene kršitve te uredbe. Nazadnje je Splošno sodišče v točki 64 izpodbijane sodbe ugotovilo, da pritožnica ni dokazala, kako naj bi jo izključitev iz zadevne pomoči odvrnila od opravljanja storitev s Švedske in na Švedsko.

72. Družba Ryanair v okviru tega pritožbenega razloga v bistvu navaja dva očitka.

73. S prvim očitkom trdi, da ugotovitev, ki jo je Splošno sodišče v točki 63 izpodbijane sodbe podalo v zvezi s tem, da v postopku na prvi stopnji ni zatrjevala nobene kršitve Uredbe št. 1008/2008, ni zadostno obrazložena in da temelji na očitnem izkrivljanju dejstev. Družba Ryanair poudarja, da se je v več točkah tožbe, ki jo je vložila pri Splošnem sodišču, sklicevala na to uredbo [41] in da je priložila tudi mnenje izvedenca za področje letalskega prava, v katerem so bili izpostavljeni elementi, zaradi katerih naj sporni sklep ne bi bil združljiv s pravnim okvirom te uredbe. Pritožnica, ki se sklicuje na sodbo z dne 6. februarja 2003, Stylianakis, [42] vsekakor trdi, da

[41] Napotuje zlasti na točke 82, 92 in 93 te tožbe.

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

je zatrjevanje kršitve svobode opravljanja storitev v sektorju zračnega prometa enako zatrjevanju kršitve Uredbe št. 1008/2008. Poleg tega naj bi v skladu s členom 15 te uredbe veljalo, da se je treba pri obravnavi kršitev določb te uredbe v zvezi s svobodo opravljanja storitev nujno sklicevati na primarno pravo.

74. V zvezi s tem menim, da se o vsebini obravnavanega očitka ni treba posebej izreči, ampak da je dovolj poudariti, kot je to storila Komisija, da je Splošno sodišče v točki 64 izpodbijane sodbe vsekakor vsebinsko odgovorilo na trditve, ki jih je pritožnica navedla v zvezi z domnevno kršitvijo člena 56 PDEU. Zato je ta očitek, tudi če bi bil utemeljen, brezpredmeten, saj bi se Sodišče pri zavrnitvi tretjega dela prvega tožbenega razloga v vsakem primeru oprlo na razloge, navedene v točki 64 izpodbijane sodbe.

75. Pritožnica z drugim očitkom, v utemeljitev katerega sicer navaja dve ločeni trditvi, ki pa ju je treba obravnavati skupaj, graja ugotovitve, navedene v točki 64 izpodbijane sodbe.

76. Družba Ryanair na prvem mestu izpodbija ugotovitev, navedeno v točki 64, da ni dokazala, kako naj bi jo okoliščina, da zaradi opredelitve obsega zadevne sheme pomoči ni imela dostopa do posojil, za katera je veljalo državno poroštvo, ki ga je odobrila Kraljevina Švedska, „odvrnila od opravljanja storitev s Švedske in na Švedsko, zlasti ker je iz listin v spisu razvidno, da je [pritožnica] ne glede na zadevno shemo pomoči in zgolj iz poslovnih razlogov postopno zmanjšala svojo dejavnost na švedskem trgu, tako glede destinacij, ki jih pokriva, kot števila tam stacioniranih letal“. Ta ugotovitev naj bi bila napačna, ker naj bi že sama izključitev iz prednosti, ki jo imajo zgolj „švedske letalske družbe“, druge letalske družbe odvračala od uveljavljanja svobode opravljanja storitev, kar naj bi izhajalo tudi iz sodbe International Jet management.[43] Poleg tega naj bi tudi ta ugotovitev temeljila na očitnem izkrivljanju dejstev. Družba Ryanair na drugem mestu izpodbija ugotovitev, navedeno v točki 64 izpodbijane sodbe, da „ni opredelila dejanskih ali pravnih okoliščin, zaradi katerih naj bi zadevna shema pomoči imela omejevalne učinke, ki naj bi presegali tiste, zaradi katerih nastopi prepoved iz člena 107(1) PDEU, vendar so, kot je bilo razsojeno v okviru prvih dveh delov prvega tožbenega razloga, v skladu z zahtevami iz člena 107(3)(b) PDEU vendarle potrebni in sorazmerni za odpravljanje resne motnje v švedskem gospodarstvu, ki jo povzroča pandemija COVID-19“. Pritožnica najprej trdi, da je Splošno sodišče storilo napako, ker se je pri preučevanju omejitve svobode opravljanja storitev sklicevalo zgolj na člen 107 PDEU. Pritožnica nato napotuje na navedbe, ki jih je predstavila v okviru prvega očitka iz prvega pritožbenega razloga (glej točko 12 teh sklepnih predlogov), in trdi, da je mogoče neposredno diskriminacijo na podlagi državljanstva, kakršna se uvaja s spornim sklepom, ki vpliva na svobodo opravljanja storitev, utemeljiti le s sklicevanjem na razloge za odstopanje, ki so izčrpno določeni v členu 52 PDEU, na katerega napotuje člen 62 PDEU. Nazadnje, pritožnica navaja trditve, podobne tistim, ki so bile že analizirane v okviru četrtega očitka, ki ga je navedla v okviru prvega pritožbenega razloga, s katerimi v bistvu trdi, da je dokazala, da omejitev svobode opravljanja storitev, ki izhaja iz zadevne sheme pomoči, ni utemeljena.

77. Komisija v odgovor na te trditve in s sklicevanjem na sodbo Iannelli & Volpi v bistvu trdi, da je treba na vprašanje, ali pravo Unije prepoveduje učinke, ki jih ima ukrep pomoči na svobodo opravljanja storitev, odgovoriti le z uporabo določb Pogodbe DEU s področja državnih pomoči, vsaj glede bistvenih elementov pomoči, kot je opredelitev kroga upravičencev do te pomoči.

[43] Pritožnica napotuje na točki 65 in 66 te sodbe.

78. To stališče se mi ne zdi prepričljivo. Res je, da je Sodišče v točki 10 sodbe Iannelli & Volpi v okviru, v katerem je šlo za povezavo med določbami na področju državnih pomoči in določbami na področju prostega pretoka blaga, pojasnilo, da „zgolj okoliščina, da lahko sistem pomoči, ki jih dodeli država ali so dodeljene iz državnih sredstev, že samo zato, ker daje prednost nekaterim podjetjem ali nacionalni proizvodnji nekaterih vrst blaga, vsaj posredno ovira uvoz podobnih ali konkurenčnih proizvodov iz drugih držav članic, še ne zadostuje za to, da bi pomoč izenačili s količinsko omejitvijo v smislu člena [34 PDEU]“, ter da bi imela „tako široka razlaga te določbe, s katero bi bila pomoč v smislu člena [107 PDEU] kot taka izenačena s količinsko omejitvijo iz [člena 34], ta učinek, da bi se spremenilo področje uporabe členov [107 in 108 PDEU]“. Vendar iz ene od razlag te sodbe po mojem mnenju izhaja, da razlikovanje, ki ga je Sodišče vzpostavilo med določbami Pogodbe na področju prostega pretoka in določbami na področju državnih pomoči, v bistvu temelji na razdelitvi pristojnosti, kot jo določa Pogodba, in ne na medsebojno izključujoči se uporabi teh določb.[44] Po drugi strani pa je Sodišče že večkrat razsodilo, da se lahko za isto zadevo uporabljajo tako določbe na področju prostega pretoka kot določbe na področju državnih pomoči in da dejstvo, da je mogoče nacionalni ukrep opredeliti kot pomoč v smislu člena 107 PDEU, še ni zadosten razlog za to, da bi ga bilo mogoče izvzeti iz določb Pogodbe o prostem pretoku[45] in obratno[46]. Poleg tega v skladu z ustaljeno sodno prakso velja, na kar sem opozoril že v točki 19 teh sklepnih predlogov, da Komisija državne pomoči, ki z nekaterimi podrobnimi pravili krši druge določbe Pogodbe, ne more razglasiti za združljivo z notranjim trgom. Sodišče je to sodno prakso nazadnje potrdilo v sodbi z dne 31. januarja 2023, Komisija/Braesch in drugi, v kateri je Sodišče, ki se je sklicevalo tako na sodbo Iannelli & Volpi kot tudi na sodbi z dne 15. aprila 2008, Nuova Agricast[47] in z dne 22. septembra 2020, Avstrija/Komisija[48], pojasnilo, da so podrobna pravila, ki določajo pogoje za upravičenost do sheme pomoči, prav tako neločljivo povezana s pomočjo kot tako in spadajo med elemente, ki jih mora Komisija preučiti v okviru postopka, določenega v členu 108 PDEU, in po potrebi odobriti, tako da je odločba, ki jo sprejme Komisija in s katero je taka shema odobrena, nujno nezakonita, če se s takimi podrobnimi pravili kršijo posebna pravila prava Unije ali splošna načela prava Unije[49]. Iz tega sledi, da mora Komisija upoštevati usklajenost med členom 107 PDEU in zlasti določbami o prostem pretoku.

79. Kljub navedenemu pa menim, da pritožnica s temi trditvami ne more uspeti, in sicer iz razlogov, ki so v bistvu podobni preudarkom, navedenim v točkah 23 in 25 teh sklepnih predlogov, na katere napotujem, in ugotovitvam, ki sem jih podal v točki 70 teh sklepnih predlogov, v skladu s katerimi Splošno sodišče ni storilo napak, ki mu jih očita pritožnica, vključno

44 Glej točko 14 sodbe Iannelli & Volpi, v kateri je Sodišče pojasnilo, da kadar „so nekatere značilnosti pomoči, ki so v nasprotju s posebnimi določbami Pogodbe, razen členov [107 PDEU in 108 PDEU], tako tesno povezane s predmetom pomoči, da o njih ne bi bilo mogoče presojati ločeno, je treba njihov učinek na združljivost ali nezdružljivost pomoči v celoti presojati ob upoštevanju postopka iz člena [108]“, pri čemer se je sklicevalo le na postopkovni vidik. Glej v istem smislu sodbe z dne 23. aprila 2002, Nygård (C-234/99, EU:C:2002:244, točka 55); z dne 2. maja 2019, A-Fonds (C-598/17, EU:C:2019:352, točki 47 in 48), in nazadnje sodbo z dne 31. januarja 2023, Komisija/Braesch in drugi (C-284/21 P, EU:C:2023:58). Zaradi izčrpnosti moram pojasniti, kot je pravilno navedla Komisija, da zahteva za dodelitev pomoči, ki se uporablja za opredelitev upravičencev do te pomoči, kakršna je v obravnavani zadevi imetništvo licence, ki jo je izdala Švedska, nedvomno izpolnjuje merila iz točke 14 sodbe Iannelli & Volpi. Kot je namreč pravilno navedel generalni pravobranilec H. Saugmandsgaard Øe v sklepnih predlogih v zadevi A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, točka 81), „je neka oblika potrebna za uresničitev cilja ali delovanje pomoči, kadar je ta oblika sestavni ali bistveni del pomoči, tako da se v primeru njene neuporabe spremenijo namen ali glavne značilnosti pomoči“.

45 Glej na primer sodbo z dne 20. marca 1990, Du Pont de Nemours Italiana (C-21/88, EU:C:1990:121, točka 20); glej tudi sodbo z dne 19. septembra 2002, Španija/Komisija (C-114/00, EU:C:2002:508, točke od 101 do 104).

46 Glej sodbo z dne 28. februarja 2018, ZPT (C-518/16, EU:C:2018:126, točka 47).

47 C-390/06, EU:C:2008:224, točke od 49 do 52.

48 C 594/18 P, EU:C:2020:742, točka 45.

49 Glej nazadnje sodbo z dne 31. januarja 2023, Komisija/Braesch in drugi (C-284/21 P, EU:C:2023:58, točke od 96 do 100).

z napako, ki sem jo obravnaval v točkah 67 in 68 teh sklepnih predlogov, ko je ugotovilo, da dvojno merilo, ki je bilo uporabljeno za opredelitev letalskih družb, ki so bile upravičene do te pomoči, ni preseglo tega, kar je potrebno za dosego cilja zadevne sheme pomoči.

80. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj drugi pritožbeni razlog zavrne.

C. Tretji pritožbeni razlog

81. Družba Ryanair s tretjim pritožbenim razlogom graja točke od 67 do 69 izpodbijane sodbe, v katerih je Splošno sodišče ugotovilo, da se s členom 107(3)(b) PDEU ne zahteva, da Komisija tehta pozitivne učinke pomoči in njene negativne učinke na trgovinske pogoje in na ohranjanje neizkrivljene konkurence. Pritožnica v zvezi s tem vidikom navaja dva očitka, ki ju je smiselno obravnavati skupaj.

82. Prvi očitek se nanaša na točko 67 izpodbijane sodbe. Splošno sodišče je v tej točki na eni strani navedlo, da je „[i]z besedila [člena 107(3)(b) PDEU] razvidno, da so avtorji [te določbe] menili, da je v interesu celotne Unije, da bi vsaka njena država članica zmogla premostiti veliko ali celo eksistenčno krizo, ki bi nujno imela resne posledice za gospodarstvo vseh ali dela drugih držav članic in torej za Unijo kot tako“, na drugi strani pa je v tej točki, v kateri se je po analogiji sklicevalo na sodbo Avstrija/Komisija,[50] pojasnilo, da „[t]o jezikovno razlago besedila člena 107(3)(b) PDEU potrjuje njegova primerjava s členom 107(3)(c) PDEU, ki se nanaša na „pomoč za pospeševanje razvoja določenih gospodarskih dejavnosti ali določenih gospodarskih območij, kadar takšna pomoč ne spreminja trgovinskih pogojev v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnimi interesi“, saj zadnjenavedena določba vsebuje pogoj, ki se nanaša na dokazovanje nespreminjanja trgovinskih pogojev v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnim interesom, ki ni naveden v členu 107(3)(b) PDEU“. Družba Ryanair trdi, prvič, da se člen 107(3)(c) PDEU nanaša le na učinek, ki jo ima pomoč na trgovinske pogoje, ne pa na neizkrivljeno konkurenco, drugič, da je Splošno sodišče storilo napako, ker je razlogovanje, ki ga je Sodišče podalo v sodbi Avstrija/Komisija, preneslo na člen 107(3)(b) PDEU, in, nazadnje, da se obveznost tehtanja negativnih učinkov pomoči in njenih pozitivnih učinkov splošno uporablja za vse pomoči, ki spadajo na področje uporabe člena 107(3) PDEU.

83. Družba Ryanair z drugim očitkom izpodbija ugotovitev, ki jo je Splošno sodišče podalo v točki 68 izpodbijane sodbe, v kateri je razsodilo, da „se, če so pogoji iz člena 107(3)(b) PDEU izpolnjeni, in sicer v obravnavanem primeru, da se zadevna država članica sooča s hudo motnjo v svojem gospodarstvu in da so ukrepi pomoči, sprejeti za odpravljanje te motnje, na eni strani potrebni za to in na drugi primerni in sorazmerni, domneva, da so navedeni ukrepi sprejeti v interesu Unije, tako da se s to določbo v nasprotju s členom 107(3)(c) PDEU ne zahteva, da Komisija opravi tehtanje pozitivnih učinkov pomoči in njenih negativnih učinkov na trgovinske pogoje in na ohranjanje neizkrivljene konkurence“. Po mnenju Splošnega sodišča „tako tehtanje v okviru člena 107(3)(b) PDEU ne bi imelo smisla, ker se domneva, da je rezultat tega tehtanja pozitiven“, saj „[t]o, da država članica odpravi resno motnjo v svojem gospodarstvu, lahko […] Uniji na splošno in zlasti notranjemu trgu le koristi“. Družba Ryanair trdi, da je Splošno sodišče potrdilo določeno obliko „neškodljive malomarnosti“, ki naj bi izhajala iz ravnanja Komisije, saj je ta državam članicam dovolila, da so dale prednost nacionalnim pomislekom v škodo interesov Unije. Po mnenju pritožnice naj bi bile take protekcionistične politike v okviru krize, kakršno je povzročila pandemija covida-19, ki je prizadela celotno Unijo in zaradi katere so se podjetja v vseh državah članicah znašla v šibkejšem položaju, še posebej škodljive, učinki, ki jih imajo na

[50] Točki 20 in 39.

trgovinske pogoje in neizkrivljeno konkurenco, pa naj bi bili lahko nepopravljivi. To naj bi torej govorilo v prid večjemu nadzoru, ki bi ga morala izvajati Komisija, in proti izvzetju iz obveznosti tehtanja učinkov državnih ukrepov v smislu člena 107(3)(b) PDEU.

84. V zvezi s tem opozarjam, da je Sodišče v sodbi z dne 29. aprila 2004, Italija/Komisija,[51] pojasnilo, pri čemer pa ni razlikovalo med različnimi odstopanji, ki jih predvideva člen 107(3) PDEU, da je treba „[e]konomsko presojo, ki jo je treba opraviti pri uporabi [te določbe], […] izvesti glede na položaj v Skupnosti[52], kar pomeni, da mora Komisija preučiti učinek pomoči na konkurenco in trgovino znotraj Skupnosti“,[53] ter da mora Komisija „[…] pri taki presoji tehtati pozitivne učinke pomoči in njene negativne učinke na trgovinske pogoje in na ohranjanje neizkrivljene konkurence“[54]. Splošno sodišče je v sodbi z dne 19. septembra 2018, HH Ferries in drugi/Komisija,[55] s katero družba Ryanair utemeljuje večino svojih trditev, po mojem mnenju pravilno ugotovilo, da je zahteva po takem tehtanju izraz načela sorazmernosti in načela ozke razlage navedenih odstopanj od prepovedi pomoči iz člena 107(1) PDEU. Zato se ta zahteva splošno uporablja za vsa odstopanja, določena v odstavku 3 navedenega člena.

85. Drugačna obrazložitev, ki jo je Splošno sodišče podalo v izpodbijani sodbi, se mi ne zdi prepričljiva. Ta obrazložitev temelji predvsem, če ne izključno, na uporabi istega razlagalnega merila, ki ga je Sodišče v sodbi Avstrija/Komisija izoblikovalo na podlagi primerjave besedila točk (b) in (c) člena 107(3) PDEU. Splošno sodišče se namreč v točki 67 izpodbijane sodbe v utemeljitev dobesedne razlage člena 107(3)(b) PDEU opira prav na navedeno sodbo. Splošno sodišče pa je prav s sklicevanjem na neupoštevanje razlike med besedilom te določbe in besedilom člena 107(3)(c) PDEU, na katero je Sodišče opozorilo v sodbi Avstrija/Komisija, v bistvu spremenilo sodbo HH Ferries in drugi/Komisija.

86. Sodišče se je v točki 20 sodbe Avstrija/Komisija, v kateri se je oprlo na besedilo člena 107(3)(c) PDEU, v bistvu omejilo na ugotovitev, da ta določba za združljivost pomoči ne določa pogoja, da sledi cilju v skupnem interesu, in da bi avtorji Pogodbe, če bi želeli uvesti tako dodatno zahtevo, to tudi izrecno določili, kot so to storili v primeru člena 107(3)(b) PDEU. Menim, da takega razlogovanja ni mogoče uporabiti za to, da bi se s področja uporabe člena 107(3)(b) izključilo eno od meril za presojo sorazmernosti pomoči. Po eni strani je namreč jasno, kot trdi Komisija, da je treba tudi ob predpostavki, da negativni pogoj iz člena 107(3)(c) PDEU, v skladu s katerim pomoč ne sme spreminjati trgovinskih pogojev v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnim interesom, pomeni izrecno zahtevo po tehtanju pozitivnih in negativnih učinkov pomoči na način, ki sem ga predstavil v točki 84 teh sklepnih predlogov, ugotoviti, kot trdi pritožnica, da v skladu s tem pogojem ni treba upoštevati učinkov pomoči na ohranjanje neizkrivljene konkurence in da bi bila taka presoja, če sledimo logiki Splošnega sodišča, izključena tudi v okviru člena 107(3)(c) PDEU, kar pa je v nasprotju z ugotovitvami, ki izhajajo iz sodbe Avstrija/Komisija.[56] Po drugi strani pa dejstvo, da besedilo člena 107(3)(b) PDEU ne vsebuje podobnega negativnega pogoja, ne more

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

[52] Sodišče se je v tem smislu izreklo že v več sodbah, glej med drugim sodbe z dne 17. septembra 1980, Philip Morris Holland/Komisija (730/79, EU:C:1980:209, točki 24 in 26); z dne 14. septembra 1994, Španija/Komisija (od C-278/92 do C-280/92, EU:C:1994:325, točka 51); z dne 14. januarja 1997, Španija/Komisija (C-169/95, EU:C:1997:10, točka 18).

[53] Glej podobno, v zvezi s členom 107(3)(a) PDEU, sodbi z dne 19. septembra 2002, Španija/Komisija (C-113/00, EU:C:2002:507, točka 67), in Španija/Komisija (C-114/00, EU:C:2002:508, točka 81).

[54] Glej sodbo z dne 29. aprila 2004, Italija/Komisija (C-372/97, EU:C:2004:234, točka 82 in navedena sodna praksa).

[55] T-68/15, EU:T:2018:563, točka 211 (v nadaljevanju: sodba HH Ferries in drugi/Komisija). Splošno sodišče je v tej sodbi zavrnilo trditev Komisije, ki jo je ta navedla tudi v okviru tega postopka in v skladu s katero naj se obravnavana zahteva ne bi uporabljala za analize, opravljene v skladu s členom 107(3)(b) PDEU.

[56] Glej sodbo Avstrija/Komisija (točka 101) in sodbo z dne 12. julija 2018, Avstrija/Komisija (T-356/15, EU:T:2018:439, točka 370).

povzročiti, da se že v osnovi in ne glede na okvir, v katerem je bila pomoč dodeljena, izključi vsakršno preučevanje učinkov te pomoči in tehtanje teh učinkov pomoči, in sicer tako, da se domneva, kot je to storilo Splošno sodišče, da je ta pomoč skladna s skupnim interesom.

87. Poleg tega ugotavljam, da je na podlagi logike, na katero se opira Splošno sodišče, očitno, da je taka domneva neizpodbitna. Ugotovitev, ki jo je Splošno sodišče izpeljalo v točkah 67 in 68 izpodbijane sodbe, dejansko temelji na samodejnosti, kar pomeni, da je ukrep pomoči, namenjen odpravljanju resne motnje v gospodarstvu države članice, nedvomno sprejet v interesu Unije, če so pogoji iz člena 107(3)(b) PDEU izpolnjeni. Vendar se zdi, da tako stališče ni združljivo s pojasnilom, ki bi ga moralo Sodišče v obravnavani zadevi podati na pobudo Komisije in v skladu s katerim naj bi veljalo, da Komisiji v okviru uporabe odstopanja iz člena 107(3)(b) PDEU sicer res ni treba tehtati učinkov pomoči, vendar lahko to vseeno stori.

88. Menim torej, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je v točki 68 izpodbijane sodbe ugotovilo, da člen 107(3)(b) PDEU ne zahteva, da Komisija opravi tehtanje pozitivnih učinkov pomoči in njenih negativnih učinkov na trgovinske pogoje in na ohranjanje neizkrivljene konkurence.

89. Ne glede na navedeno pa opozarjam, da je treba pritožbo zavrniti, če je iz obrazložitve sodbe Splošnega sodišča sicer razvidna kršitev prava Unije, vendar je izrek te sodbe utemeljen z drugimi pravnimi razlogi.[57] Na podlagi razlogov, ki jih bom navedel v nadaljevanju, menim, da je treba tretji pritožbeni razlog v vsakem primeru zavrniti kot neutemeljen, in Sodišču predlagam, naj obrazložitev v zvezi s tem vidikom nadomesti.

90. Presoja združljivosti ukrepov pomoči z notranjim trgom je na podlagi člena 107(3) PDEU v izključni pristojnosti Komisije, ki deluje pod nadzorom sodišč Unije.[58] Pri tem ima Komisija široko diskrecijsko pravico, katere izvajanje vključuje zapletene ekonomske in socialne presoje.[59] Pri izvrševanju te diskrecijske pravice lahko Komisija sprejme smernice za določitev meril, na podlagi katerih namerava presojati združljivost ukrepov pomoči, ki jih načrtujejo države članice, z notranjim trgom. V skladu z ustaljeno sodno prakso velja, da se Komisija s tem, da sprejme taka pravila ravnanja, sama omejuje pri izvrševanju navedene diskrecijske pravice in načeloma ne more odstopiti od teh pravil, ne da bi bila sankcionirana zaradi kršitve splošnih pravnih načel, kot sta enako obravnavanje ali varstvo legitimnih pričakovanj.[60] Čeprav se Komisija s sprejetjem pravil ravnanja res ne more odreči izvajanju diskrecijske pravice, ki jo ima na podlagi člena 107(3)(b) PDEU,[61] pa je Sodišče v zvezi s sporočilom, ki ga je Komisija leta 2013 sprejela glede uporabe pravil o državni pomoči bančnemu sektorju v okviru finančne krize,[62] pojasnilo, da je bil učinek sprejetja pravil ravnanja, ki jih je vsebovalo navedeno sporočilo, „samoomejitev Komisije pri izvrševanju njene diskrecijske pravice, tako da mora Komisija, če ji država članica priglasi načrt državne pomoči, ki je v skladu s temi pravili, načeloma ta načrt odobriti“.[63] V zvezi s tem je treba priznati, da ima podoben učinek samoomejitve tudi začasni okvir.

[57] Glej med drugim sodbo Avstrija/Komisija (točka 47).

[58] Glej sodbo z dne 15. decembra 2022, Veejaam in Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, točka 29 in navedena sodna praksa).

[59] Glej sodbo z dne 15. decembra 2022, Veejaam in Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, točka 29 in navedena sodna praksa).

[60] Glej sodbo z dne 15. decembra 2022, Veejaam in Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, točka 30 in navedena sodna praksa).

[61] Glej sodbo z dne 15. decembra 2022, Veejaam in Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, točka 30 in navedena sodna praksa).

[62] Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. avgusta 2013 dalje (UL 2013, C 216, str. 1).

[63] Glej sodbo z dne 19. julija 2016, Kotnik in drugi (C-526/14, EU:C:2016:570, točka 43).

91. Ta okvir, ki je bil sprejet kot odziv na izredne razmere na področju javnega zdravja brez primere, ki so prizadele gospodarstvo vseh držav članic, zaradi česar so morale te v večji meri ukrepati v sektorjih, ki so jih omejitve, uvedene zaradi pandemije, najbolj prizadele, je Komisiji omogočil, da je v izjemno kratkem času preučila in odobrila številne načrte, ki so jih priglasile države članice, saj je bila učinkovitost teh ukrepov odvisna tudi od pravočasnega izvajanja. Med tovrstne ukrepe, ki so bili sprejeti v izrednih razmerah, spada tudi sporni sklep.

92. Nobenega dvoma ni, kot je na obravnavi trdila tudi Komisija, da je treba prav v času krize pozorno spremljati spoštovanje splošnih načel Unije in načel, na katerih temelji politika na področju državnih pomoči. Prav to pa je razlog, zaradi katerega menim, kot sem že pojasnil, da bi moralo Sodišče tudi v okviru izrednih razmer, kakršne so tiste, za katere se uporablja odstopanje iz člena 107(3)(b) PDEU,[64] ponovno potrditi obveznost Komisije, da v okviru sklepa, s katerim presoja združljivost ukrepa, ki ji je bil priglašen, v vsakem posameznem primeru pretehta pozitivne in negativne učinke ukrepov pomoči, ki jih na podlagi te določbe sprejmejo države članice, in tako zagotovi skladnost teh ukrepov s skupnim interesom.

93. Vendar prav tako nedvomno drži, da so izjemnost položaja, nastalega zaradi omejitev, ki jih je povzročila pandemija covida-19, vpliv, ki so ga te omejitve imele na gospodarstvo Unije kot celote – saj motnje v gospodarstvu države članice, na katere se nanaša člen 107(3)(b) PDEU, znatno presegajo meje ozemlja posamezne države – in potreba po pravočasnem ukrepanju v podporo najbolj prizadetim sektorjem tisti elementi, ki jih je treba upoštevati pri opredelitvi cilja v skupnem interesu, na podlagi katerega je treba izvesti zadevno tehtanje in se prepričati, da so nacionalni ukrepi usklajeni s tem ciljem.

94. Menim, da bi bilo treba Komisijo v tovrstnih okoliščinah pooblastiti, vendar le v določenem obsegu, da tako splošno tehtanje opravi v okviru instrumentov, v katerih se preučuje vpliv krize na gospodarstvo Unije kot celote ter določajo pravila in omejitve, ki jih je treba uporabljati v zvezi z vsemi državnimi ukrepi, ki se v skladu s členom 107(3)(b) PDEU sprejemajo za obvladovanje te krize, ob predpostavki, da taki ukrepi, če spoštujejo zadevna pravila in omejitve ter so poleg tega sorazmerni z zastavljenim ciljem, ustrezajo skupnem interesu, saj načeloma velja, da so izkrivljanja, ki jih povzročajo, dejansko potrebna.

95. Začasni okvir, v skladu s katerim se je presojala združljivost zadevne sheme pomoči z notranjim trgom, po mojem mnenju izpolnjuje navedene pogoje. Komisija namreč v začasnem okviru opredeljuje tako načine, na katere je kriza na področju javnega zdravja vplivala na gospodarstvo Unije, kot tudi potrebo po usklajenem ekonomskem odzivu držav članic in institucij Unije za zmanjševanje teh negativnih posledic ter poudarja, da se lahko v izrednih razmerah, ki so nastale zaradi izbruha covida-19, podjetja vseh vrst soočajo s hudim pomanjkanjem likvidnosti, zaradi česar je primerno, da lahko države članice „kreditne institucije in druge finančne posrednike spodbu[jajo] k temu, da še naprej opravljajo svojo vlogo in še naprej podpirajo gospodarske aktivnosti v EU“, zlasti s pomočjo, dodeljeno na podlagi člena 107(3)(b) PDEU, ki se usmerja prek bank kot finančnih posrednikov in koristi neposredno tem podjetjem (točki 4 in 5).[65] Komisija nato izpostavlja pomen nadzora Unije nad državno pomočjo, ki zagotavlja, „da notranji trg EU ni razdrobljen in da se ohranijo enaki konkurenčni pogoji“, ter preprečuje „škodljivo tekmovanje s subvencijami, pri katerem si bogatejše države članice lahko privoščijo večjo porabo kot njihove sosede, kar škodi koheziji znotraj Unije“ (točka 10). Nazadnje, Komisija opredeljuje namen začasnega okvira, ki je „določiti okvir, ki bo državam članicam

[64] Tudi če se je treba strinjati s Komisijo, ki trdi, da je „eksistencialna“ narava motnje v gospodarstvu zadevne države članice tisti element, ki omogoča uporabo odstopanja iz člena 107(3)(b) PDEU.

[65] Ta cilj je izražen tudi v točki 42 obrazložitve spornega sklepa.

omogočal reševanje težav, s katerimi se soočajo podjetja, ob ohranjanju celovitosti notranjega trga EU in zagotavljanju enakih konkurenčnih pogojev“ (točka 16). Komisija v oddelku 3.2 začasnega okvira, ki se nanaša na pomoč v obliki poroštev za posojila, prav ob upoštevanju teh ciljev priznava, da je lahko ta vrsta pomoči „za omejeno obdobje in znesek posojila primerna, potrebna in ciljno usmerjena rešitev“, da se podjetjem, ki se soočajo z nenadnim pomanjkanjem likvidnosti, zagotovi dostop do nje.

96. Zavedam se, da tudi predlagani pristop [66] v bistvu temelji na domnevi. Vendar za razliko od domneve, ki izhaja iz točke 68 izpodbijane sodbe, Komisiji zagotavlja večjo prožnost, sodišču Unije pa omogoča, da ohrani nadzor, četudi omejen, nad izvajanjem njene diskrecijske pravice.

97. Nazadnje velja poudariti, da je za to, da se prepreči, da bi tak pristop v konkretnih primerih povzročil, da Komisija ne bi mogla opravljati enako strogega nadzora nad ukrepi, ki jih države sprejmejo v podporo podjetjem v času kriznih razmer, zlasti kadar ti vplivajo na enega ali več gospodarskih sektorjev v več državah članicah, so dolgotrajni ali si sledijo, in lahko tako privedejo do trajne spremembe enakih konkurenčnih pogojev, v katerih poslujejo podjetja v Uniji, in tako koristijo predvsem podjetjem iz držav članic z večjo fiskalno zmogljivostjo, treba nujno zagotoviti, da se pri tehtanju, ki se izvaja v okviru instrumentov, kakršen je začasni okvir, zlasti kadar se ti uporabljajo v daljšem obdobju, upošteva tudi vpliv ukrepov, ki so bili odobreni že na podlagi predhodnih instrumentov, na trgovinske pogoje in na ohranjanje neizkrivljene konkurence.

98. Na podlagi navedenega menim, da je treba najprej nadomestiti obrazložitev, podano v točkah od 67 do 70 izpodbijane sodbe, nato pa tretji pritožbeni razlog zavrniti.

III. Predlog

99. Glede na vse navedeno Sodišču predlagam, naj prvi, drugi in tretji razlog, ki jih družba Ryanair navaja v utemeljitev pritožbe, zavrne.

[66] V zvezi s tem opozarjam, da je Komisija tak pristop zagovarjala v postopku pred Splošnim sodiščem, vendar ga je to v točki 71 izpodbijane sodbe zavrnilo.