Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
GIOVANNI PITRUZZELLA
vom 16. März 2023[1]

Rechtssache C-209/21 P

Ryanair DAC
gegen

Europäische Kommission

„Rechtsmittel – Staatliche Beihilfen – Schweden – Covid-19 – Garantien für Darlehen zur Unterstützung von Luftfahrtunternehmen – Beschluss der Europäischen Kommission, keine Einwände zu erheben“

1. Das Rechtsmittel, das Gegenstand der vorliegenden Rechtssache ist, ist Teil einer Vielzahl von beim Gerichtshof anhängigen Verfahren, in denen Ryanair die Urteile angreift, mit denen das Gericht die Klagen abgewiesen hat, die Ryanair gegen die Beschlüsse erhoben hatte, mit denen die Europäische Kommission die Unterstützungsmaßnahmen genehmigt hatte, die verschiedene Mitgliedstaaten aufgrund der Covid-19-Pandemie zugunsten in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet tätiger Luftfahrtunternehmen in Form von auf Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV bzw. Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV gestützten Einzelbeihilfen oder Beihilferegelungen erlassen hatten[2]. In der vorliegenden Rechtssache beantragt die Ryanair DAC (im Folgenden: Ryanair oder Rechtsmittelführerin) die Aufhebung des Urteils vom 17. Februar 2021, Ryanair/Kommission[3] (im Folgenden: angefochtenes Urteil).

I. Vorgeschichte des Rechtsstreits, Verfahren vor dem Gericht, angefochtenes Urteil, Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

2. Der der Klage vor dem Gericht zugrunde liegende Sachverhalt ist in den Rn. 1 bis 3 des angefochtenen Urteils dargestellt und lässt sich wie folgt zusammenfassen.

3. Am 3. April 2020 meldete das Königreich Schweden bei der Kommission eine Beihilfemaßnahme in Form einer Garantieregelung für Darlehen zugunsten bestimmter Luftfahrtunternehmen (im Folgenden: in Rede stehende Beihilferegelung) an, mit der sichergestellt werden soll, dass Luftfahrtunternehmen, die eine von Schweden erteilte Genehmigung besitzen und die für seine Anbindung wichtig sind, über ausreichende Liquidität verfügen, um zu vermeiden, dass die durch die Covid-19-Pandemie verursachten Störungen ihre

1 Originalsprache: Italienisch.

2 Betreffend den Kontext, in den sich das Rechtsmittel einfügt, das Gegenstand der vorliegenden Schlussanträge ist, verweise ich auf Nr. 1 meiner Schlussanträge in der Rechtssache C-320/21, Ryanair DAC/Kommission.

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

Überlebensfähigkeit gefährden, und um die Kontinuität der Wirtschaftstätigkeit während und nach der derzeitigen Krise zu wahren. Die in Rede stehende Beihilferegelung kommt allen Luftfahrtunternehmen zugute, die am 1. Januar 2020 eine schwedische Genehmigung zur Durchführung gewerblicher Luftverkehrstätigkeiten gemäß Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft [4] besaßen, mit Ausnahme von Luftfahrtunternehmen, deren Haupttätigkeit der Gelegenheitspassagierflugverkehr ist. Der Höchstbetrag der im Rahmen der Regelung verbürgten Darlehen betrug 5 Mrd. schwedische Kronen (SEK), die Garantie deckt Investitions- und Betriebsmittelkredite ab, wurde bis spätestens 31. Dezember 2020 gewährt und hat eine Laufzeit von maximal sechs Jahren. Am 11. April 2020 erließ die Kommission den Beschluss C(2020) 2366 final über die staatliche Beihilfe SA.56812 (2020/N) – Schweden – Covid-19: Garantieregelung für Darlehen zur Unterstützung von Luftfahrtunternehmen (im Folgenden: streitiger Beschluss), mit dem sie, nachdem sie zu dem Schluss gekommen war, dass die streitige Maßnahme eine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstelle, die Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt im Licht ihrer Mitteilung „Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19“ vom 19. März 2020 [5] in der am 3. April 2020 geänderten Fassung [6] (im Folgenden: Befristeter Rahmen) prüfte. Die Kommission kam zu dem Ergebnis, dass die in Rede stehende Beihilferegelung alle einschlägigen Voraussetzungen des Abschnitts 3.2 („Beihilfen in Form von Garantien für Darlehen“) des Befristeten Rahmens erfülle, und dass sie gemäß Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar sei. Sie erhob dementsprechend keine Einwände dagegen.

4. Mit Klageschrift, die am 1. Mai 2020 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhob Ryanair Klage gegen den streitigen Beschluss. Die Französische Republik und das Königreich Schweden wurden als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen. Ryanair stützte ihre Klage auf vier Klagegründe. Mit dem ersten Klagegrund wurde im Wesentlichen ein Verstoß gegen die Grundsätze der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und des freien Dienstleistungsverkehrs geltend gemacht, mit dem zweiten Klagegrund ein Verstoß gegen die Verpflichtung, die positiven Auswirkungen der Beihilfe gegen ihre negativen Auswirkungen auf die Handelsbedingungen und die Aufrechterhaltung eines unverfälschten Wettbewerbs abzuwägen, mit dem dritten Klagegrund wurde im Wesentlichen eine Verletzung der Verfahrensrechte aus Art. 108 Abs. 2 AEUV geltend gemacht und mit dem vierten Klagegrund eine Verletzung der Begründungspflicht. Mit dem angefochtenen Urteil wies das Gericht sämtliche von Ryanair geltend gemachten Klagegründe zurück und die Klage insgesamt ab, verurteilte Ryanair zur Tragung ihrer eigenen Kosten und der Kosten der Kommission und entschied, dass die Französische Republik und das Königreich Schweden ihre eigenen Kosten zu tragen hätten.

5. Mit Schriftsatz, der am 1. April 2021 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, hat Ryanair das Rechtsmittel eingelegt, das Gegenstand der vorliegenden Schlussanträge ist. Am 19. Oktober 2022 hat eine gemeinsame mündliche Verhandlung mit der Rechtssache C-210/21 P, Ryanair/Kommission, stattgefunden. Diese Rechtssache betraf eine von Frankreich gewährte Beihilfemaßnahme in Form eines Zahlungsmoratoriums für die jeweils monatlich fälligen Zivilluftfahrts- und Solidaritätsabgaben auf Flugtickets für die Zeit von März bis Dezember 2020 zugunsten von Luftfahrtunternehmen, die eine in Frankreich erteilte

[4] ABl. 2008, L 293, S. 3.

[5] ABl. 2020, C 91 I, S. 1.

[6] ABl. 2020, C 112 I, S. 1.

Betriebsgenehmigung besitzen. In dieser mündlichen Verhandlung haben Ryanair, die Kommission, das Königreich Schweden und die Französische Republik mündliche Ausführungen gemacht.

6. Ryanair beantragt, das angefochtene Urteil aufzuheben und den streitigen Beschluss für nichtig zu erklären und der Kommission die Kosten aufzuerlegen, hilfsweise, das angefochtene Urteil aufzuheben, die Rechtssache zur erneuten Prüfung an das Gericht zurückzuverweisen und die Entscheidung über die Kosten des Verfahrens im ersten Rechtszug und des Rechtsmittelverfahrens vorzubehalten. Die Kommission beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen und der Rechtsmittelführerin die Kosten aufzuerlegen. Das Königreich Schweden und die Französische Republik beantragen, das Rechtsmittel zurückzuweisen.

II. Zum Rechtsmittel

7. Ryanair stützt ihr Rechtsmittel auf fünf Rechtsmittelgründe. Mit diesen rügt sie erstens einen Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung, zweitens einen Rechtsfehler und eine Verfälschung der Tatsachen in Bezug auf ihr Vorbringen zum Verstoß gegen den freien Dienstleistungsverkehr, drittens die Begehung eines Rechtsfehlers durch das Gericht, indem es verneint habe, dass die Kommission verpflichtet gewesen sei, eine Abwägung der positiven und negativen Auswirkungen der Beihilfe vorzunehmen, viertens einen Rechtsfehler und eine Verfälschung der Tatsachen bezüglich der Beurteilung, ob der streitige Beschluss mit einem Begründungsmangel behaftet gewesen sei, und fünftens die unterlassene Feststellung des Gerichts, dass die Kommission verpflichtet gewesen sei, das förmliche Prüfverfahren in Bezug auf die in Rede stehende Regelung einzuleiten.

8. Entsprechend der Aufforderung des Gerichtshofs werden sich die vorliegenden Schlussanträge nur auf die ersten drei Rechtsmittelgründe beziehen.

A. Zum ersten Rechtsmittelgrund

9. Mit ihrem ersten Rechtsmittelgrund, der sich gegen die Rn. 25 bis 57 des angefochtenen Urteils richtet, macht Ryanair geltend, das Gericht habe bei der Prüfung der Frage, ob in der in Rede stehenden Beihilferegelung ohne zulässige Rechtfertigung eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit vorgenommen werde, gegen Unionsrecht verstoßen. Dieser Rechtsmittelgrund gliedert sich in fünf Rügen.

10. In der Begründung des angefochtenen Urteils, auf die sich diese Rügen beziehen, hat das Gericht zunächst festgestellt, dass „eines der Förderkriterien [nach der in Rede stehenden Beihilferegelung], nämlich der Besitz einer schwedischen Genehmigung, eine unterschiedliche Behandlung von Luftfahrtunternehmen mit Hauptgeschäftssitz in Schweden, die in den Genuss eines staatlich garantierten Darlehens kommen können, und solchen mit einem derartigen Geschäftssitz in einem anderen Mitgliedstaat, die im Rahmen der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit Flüge in Schweden, nach Schweden und von Schweden durchführen und die darauf keinen Anspruch haben, zur Folge hat“ (Rn. 30 des angefochtenen Urteils). Sodann hat es ausgeführt, dass, unterstellt, diese Ungleichbehandlung könne einer Diskriminierung im Sinne von Art. 18 Abs. 1 AEUV gleichgestellt werden, darauf hinzuweisen sei, dass nach dieser Bestimmung – „unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge“ – in deren Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten sei. Daher sei zu prüfen, ob diese Ungleichbehandlung nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV, der die

Rechtsgrundlage des streitigen Beschlusses bilde, zulässig sei. Diese Prüfung setze zum einen voraus, dass das Ziel der in Rede stehenden Beihilferegelung den Anforderungen der letztgenannten Bestimmung entspreche, und zum anderen, dass die Modalitäten der Beihilfegewährung nicht über das hinausgingen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich sei (Rn. 31 des angefochtenen Urteils). Das Gericht hat daher zunächst das Ziel der in Rede stehenden Beihilferegelung definiert (Rn. 32 und 33 des angefochtenen Urteils) und dann geprüft, ob die Modalitäten der Beihilfegewährung nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels und zur Erfüllung der Voraussetzungen von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV erforderlich ist (Rn. 34 bis 56 des angefochtenen Urteils), wobei es die erste Frage verneint und die zweite bejaht hat (Rn. 57 des angefochtenen Urteils).

1. Zur ersten Rüge

11. Mit der ersten Rüge ihres ersten Rechtsmittelgrundes macht Ryanair geltend, das Gericht habe gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verstoßen, da es – obwohl es zum einen eine Ungleichbehandlung zwischen Luftfahrtunternehmen mit Hauptgeschäftssitz in Schweden und solchen mit Hauptgeschäftssitz in einem anderen Mitgliedstaat festgestellt habe und zum anderen anerkannt habe, dass eine solche Ungleichbehandlung eine Diskriminierung darstellen könne – zu der Schlussfolgerung gelangt sei, dass diese Diskriminierung allein im Hinblick auf Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV zu prüfen gewesen sei. Diese Schlussfolgerung sei mit vier verschiedenen Rechtsfehlern behaftet.

12. Erstens stelle die Beschränkung der Förderfähigkeit nach der in Rede stehenden Beihilferegelung auf Luftfahrtunternehmen, die eine in Schweden erteilte Betriebsgenehmigung besäßen, gemäß dem Urteil vom 18. März 2014, International Jet Management[7] – das das Gericht bewusst außer Acht gelassen habe –, eine unmittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar. Zweitens sei Art. 107 AEUV – entgegen den Ausführungen des Gerichts in Rn. 31 des angefochtenen Urteils – keine „besondere Bestimmung" im Sinne von Art. 18 Abs. 1 AEUV, da er keine besonderen Vorschriften zur Nichtdiskriminierung enthalte. Drittens könne eine unmittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, wie sie mit der streitigen Maßnahme eingeführt worden sei, nur auf der Grundlage der im Vertrag ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmegründe – und daher, da es sich um eine Maßnahme handle, die den freien Dienstleistungsverkehr beeinträchtige, mit den in Art. 52 AEUV, auf den Art. 62 AEUV verweise, abschließend aufgezählten Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit – gerechtfertigt werden. Die von der Kommission im streitigen Beschluss angeführten Rechtfertigungsgründe bezüglich der Notwendigkeit, die Anbindung Schwedens zu erhalten, würden nicht unter diese Ausnahmen fallen. Viertens habe das Gericht, selbst wenn der freie Dienstleistungsverkehr im vorliegenden Fall nicht anwendbar sei, es gleichwohl versäumt, zu prüfen, ob die durch die in Rede stehende Beihilferegelung eingeführte Ungleichbehandlung auf der Grundlage von „objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen" gerechtfertigt sei, wie es die Rechtsprechung des Gerichtshofs – und insbesondere das Urteil International Jet Management – verlange.

13. Ich erinnere daran, dass der allgemeine Grundsatz der Gleichbehandlung es zum einen verbietet, vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich zu behandeln, und zum anderen, unterschiedliche Sachverhalte gleich zu behandeln, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist[8].

[7] C-628/11, EU:C:2014:171, Rn. 68, im Folgenden: Urteil International Jet Management.

[8] Vgl. Urteil vom 27. Oktober 2022, ADPA und Gesamtverband Autoteile-Handel (C-390/21, EU:C:2022:837, Rn. 41).

14. Nach Art. 18 Abs. 1 AEUV ist „[u]nbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge … in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten“. Nach ständiger Rechtsprechung soll diese Bestimmung eigenständig nur bei unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen zur Anwendung kommen, für die die Verträge keine besonderen Diskriminierungsverbote vorsehen [9]. Zu diesen Verboten gehören gemäß dem Gerichtshof insbesondere die Bestimmungen des Vertrags in Bezug auf die Freiheit, sich nach Art. 20 Abs. 2 Buchst. a AEUV und Art. 21 AEUV im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten [10], den freien Warenverkehr (Art. 30, 34 und 110 AEUV) [11], die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 45 AEUV) [12], die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) [13], den freien Dienstleistungsverkehr (Art. 56 bis 62 AEUV) [14] und den freien Kapitalverkehr (Art. 63 und 65 AEUV) [15]. Die Anwendung von Art. 18 Abs. 1 AEUV ist somit an die Bedingung geknüpft, dass auf den Sachverhalt, der der geltend gemachten Diskriminierung zugrunde liegt, kein in den Verträgen vorgesehenes besonderes Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit anwendbar ist [16].

15. Wie ich bereits in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Ryanair/Kommission (C-320/21 P) [17] dargelegt habe, soll das Beihilfeverbot nach Art. 107 Abs. 1 AEUV zwar gewährleisten, dass der Wettbewerb im Binnenmarkt nicht durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten verfälscht wird, die tendenziell darauf abzielen, nationale Unternehmen zu begünstigen, doch habe ich gewisse Schwierigkeiten, diese Bestimmung als eine Vorschrift anzusehen, mit der das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit in gleicher Weise umgesetzt werden soll wie mit den Bestimmungen des AEU-Vertrags über die vier Freiheiten. Wie ich bereits in diesem Zusammenhang ausgeführt habe, entsprechen zwar die Ziele des in Art. 18 Abs. 1 AEUV verankerten Grundsatzes der Nichtdiskriminierung und der Regelung staatlicher Beihilfen – nämlich der Schutz des Wettbewerbs und der europäischen Freiheiten – in der Tat in gewisser Weise einander; gleichwohl stellt die Regelung ein Instrument zur Kontrolle der Diskriminierung dar, ohne selbst ein Diskriminierungsverbot zu enthalten. Nichtsdestotrotz lassen, wie die Kommission geltend macht, Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV – soweit sie vorsehen, dass bestimmte Beihilfemaßnahmen unter gewissen Voraussetzungen mit dem Binnenmarkt vereinbar sind – manche Unterschiede in der Behandlung zu, wenn diese Unterschiede erforderlich und angemessen sind, um die im Vertrag verankerten Ziele zu erreichen, und sind daher für die Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung als „besondere Bestimmungen“ der Verträge im Sinne von Art. 18 Abs. 1 AEUV relevant.

16. Folglich ist das zweite von Ryanair im Rahmen der vorliegenden Rüge vorgebrachte Argument meines Erachtens zurückzuweisen.

[9] Vgl. Urteil vom 6. Oktober 2022, Contship Italia (C-433/21 und C-434/21, EU:C:2022:760, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[10] Vgl. Urteil vom 15. Juli 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, Rn. 65).

[11] Vgl. Urteil vom 18. Juni 2019, Österreich/Deutschland (C-591/17, EU:C:2019:504, Rn. 40).

[12] Vgl. Urteil vom 6. Oktober 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, Rn. 78).

[13] Vgl. Urteil vom 3. März 2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, Rn. 55).

[14] Vgl. Urteil vom 18. Juni 2019, Österreich/Deutschland (C-591/17, EU:C:2019:504, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[15] Vgl. Urteil vom 18. März 2021, Autoridade Tributária e Aduaneira (Steuer auf Veräußerungsgewinne aus Immobilien) (C-388/19, EU:C:2021:212, Rn. 21).

[16] Vgl. Urteil vom 11. Juni 2020, TÜV Rheinland LGA Products und Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:453, Rn. 31 und 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[17] Vgl. in diesem Sinne meine Schlussanträge in der Rechtssache Ryanair/Kommission (C-320/21 P, Nrn. 63 bis 66).

17. Mit ihrem ersten und ihrem vierten Argument macht Ryanair unter Bezugnahme auf das Urteil International Jet Management geltend, dass das in der in Rede stehenden Beihilferegelung festgelegte Kriterium für die Auswahl der Begünstigten diskriminierend und nicht auf der Grundlage von „objektiven, von der Staatsangehörigkeit … unabhängigen Erwägungen“ im Sinne dieses Urteils gerechtfertigt sei.

18. Insoweit erinnere ich zunächst daran, dass nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofs die von der Kommission im Rahmen des Verfahrens nach Art. 108 AEUV erlassenen Beschlüsse niemals zu einem Ergebnis führen dürfen, das zu den besonderen Bestimmungen des Vertrags im Widerspruch stünde, und dass die Kommission somit eine staatliche Beihilfe, die im Hinblick auf gewisse ihrer Modalitäten anderen Bestimmungen des Vertrags zuwiderläuft oder gegen allgemeine Grundsätze des Unionsrechts – wie den Grundsatz der Gleichbehandlung – verstößt, nicht für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklären kann [18]. Diese Einschränkung ergibt sich gemäß dem Gerichtshof aus der allgemeinen Systematik des Vertrags, wonach die Beihilferegelungen kein „geschlossenes System“ darstellen.

19. Entgegen dem Vorbringen der Kommission in ihren Erklärungen vor dem Gerichtshof bedeutet diese Rechtsprechung nicht, dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Regeln, mit denen sie den Kreis der durch eine Beihilferegelung Begünstigten definieren, von der Verpflichtung ausgenommen sind, die Bestimmungen des Vertrags über die Gleichbehandlung und die Freizügigkeit zu beachten. Eine solche Ausnahme ergibt sich nach meinem Dafürhalten weder aus dem Umstand, dass in der oben angeführten Rechtsprechung allgemein auf die „Modalitäten“ der Beihilfe Bezug genommen wird, noch aus dem Urteil vom 22. März 1977, Iannelli & Volpi [19], auf das sich die Kommission in ihren Erklärungen zum zweiten Rechtsmittelgrund stützt, auf dessen Würdigung ich verweise.

20. Dies ändert nichts daran, dass die in Nr. 18 der vorliegenden Schlussanträge angeführte Rechtsprechung in jedem Fall damit in Einklang zu bringen ist, dass im System des AEU-Vertrags die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt anhand von Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV zu prüfen ist, wobei diese Vorschriften, wie oben ausgeführt, Unterschiede in der Behandlung zulassen, wenn diese Unterschiede erforderlich und angemessen sind, um die im Vertrag verankerten Ziele zu erreichen, und diese Vorschriften – in dem in Nr. 15 der vorliegenden Schlussanträge erläuterten Sinne – „besondere Bestimmungen“ im Sinne von Art. 18 Abs. 1 AEUV darstellen.

21. Auf der Grundlage dieser Grundsätze ist das Vorbringen der Rechtsmittelführerin zu prüfen, das sie auf das Urteil International Jet Management stützt. In diesem Urteil hat der Gerichtshof entschieden, dass Art. 18 AEUV der Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, mit der von einem Luftfahrtunternehmen mit einer von einem anderen Mitgliedstaat erteilten Betriebsgenehmigung verlangt wird, dass es für Flüge aus Drittstaaten eine Erlaubnis zum Einflug in den Luftraum des ersten Mitgliedstaats einholt, während eine solche Erlaubnis für Luftfahrtunternehmen mit einer von dem ersten Mitgliedstaat erteilten Betriebsgenehmigung nicht verlangt wird. Der Gerichtshof hat in dem Urteil zunächst festgestellt, dass die Vorschriften über die Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern nicht nur offene Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit oder – bei Gesellschaften – des Sitzes, sondern auch alle verdeckten Formen der Diskriminierung verbieten, die durch die Anwendung anderer

[18] Vgl. Urteile vom 31. Januar 2023, Kommission/Braesch u. a. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, Rn. 96), und vom 22. September 2020, Österreich/Kommission (C-594/18 P, EU:C:2020:742, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung, im Folgenden: Urteil Österreich/Kommission).

[19] 74/76, EU:C:1977:51 (im Folgenden: Urteil Iannelli & Volpi).

Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führen; sodann hat er ausgeführt, dass die in der Rechtssache in Rede stehende nationale Regelung, die auf den Staat der Erteilung der Betriebsgenehmigung abstellte, ein Unterscheidungsmerkmal eingeführt hatte, das in der Praxis zu dem gleichen Ergebnis führte wie ein Kriterium der Staatsangehörigkeit, da nach Art. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 1008/2008 die Betriebsgenehmigung von der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats erteilt wird, in dem das Luftfahrtunternehmen seinen Hauptgeschäftssitz im Sinne von Art. 2 Nr. 26 dieser Verordnung hat [20]. In Rn. 68 des genannten Urteils, worauf sich das Vorbringen von Ryanair stützt, hat der Gerichtshof festgestellt, dass „[e]ine solche unterschiedliche Behandlung … nur gerechtfertigt sein [kann], wenn sie auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen beruht und in einem angemessenen Verhältnis zu dem Zweck steht, der mit den nationalen Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgt wird“.

22. Ich stelle zunächst fest, dass Ryanair nicht zu Unrecht unter Berufung auf das Urteil International Jet Management die Auffassung vertritt, die Festlegung des Kreises der Begünstigten der in Rede stehenden Beihilferegelung erfolge u. a. nach einem „Unterscheidungsmerkmal …, das in der Praxis zu dem gleichen Ergebnis führt wie ein Kriterium der Staatsangehörigkeit“ [21], denn der Besitz einer in Schweden erteilten Betriebsgenehmigung ist eine der Voraussetzungen, um in den Genuss dieser Regelung zu kommen. Die Ähnlichkeit der vorliegenden Rechtssache mit der Rechtssache, die zu diesem Urteil geführt hat – und damit die Möglichkeit, die in diesem Urteil aufgestellten Grundsätze auf die vorliegende Rechtssache zu übertragen –, erschöpft sich meines Erachtens allerdings bereits in dieser Feststellung.

23. Die Regelung über staatliche Beihilfen weist nämlich eigene – und zwar nicht nur verfahrensrechtliche – Besonderheiten auf, die bei der Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit ebenfalls zu berücksichtigen sind. Insbesondere kann sich je nach Art und Ziel der fraglichen Maßnahme eine Verbindung zum nationalen Hoheitsgebiet als Voraussetzung, um für eine Beihilfe in Betracht zu kommen, sowohl als erforderlich als auch als verhältnismäßig erweisen, so dass sich auch ein Unterscheidungskriterium wie dasjenige, das zur Bestimmung des Kreises der Begünstigten der in Rede stehenden Beihilferegelung verwendet wird – und das im Wesentlichen auf den Gesellschaftssitz des Unternehmens abstellt [22] –, je nach Fall als gerechtfertigt und nicht diskriminierend erweisen kann [23].

24. Mithin hat das Gericht in Rn. 31 des angefochtenen Urteils zu Recht festgestellt, dass eine Diskriminierung nur vorliegen kann, wenn und soweit sich das Erfordernis einer in Schweden erteilten Genehmigung nicht als geeignet und verhältnismäßig im Hinblick auf das mit der in Rede stehenden Beihilferegelung verfolgte Ziel im Sinne von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV erweist [24].

[20] Vgl. Urteil International Jet Management (Rn. 64 bis 66).

[21] Vgl. Urteil International Jet Management (Rn. 65).

[22] Vgl. Urteil International Jet Management (Rn. 66).

[23] Dies ergibt sich im Wesentlichen insbesondere aus dem Urteil vom 26. September 2002, Spanien/Kommission (C-351/98, EU:C:2002:530, Rn. 57).

[24] In Wirklichkeit unterscheidet sich die Argumentation des Gerichts in Rn. 31 des angefochtenen Urteils teilweise von der hier dargelegten. Das Gericht hat im Wesentlichen die Ansicht vertreten, dass, selbst wenn die durch die in Rede stehende Beihilferegelung eingeführte Ungleichbehandlung als eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit anzusehen sein sollte, gleichwohl zu prüfen sei, ob eine solche Diskriminierung nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV zulässig sei.

25. Selbst wenn das Urteil International Jet Management als relevant für die Anwendung des allgemeinen Grundsatzes der Nichtdiskriminierung im Bereich der staatlichen Beihilfen angesehen werden sollte, bin ich jedenfalls der Ansicht, dass Erwägungen, die sich auf die Notwendigkeit der Erhaltung der Anbindung Schwedens im Allgemeinen und innerhalb des schwedischen Hoheitsgebiets im Besonderen beziehen, einschließlich der Aufrechterhaltung wesentlicher Luftverkehrsdienste – wobei diese Erwägungen auch im Zusammenhang mit der durch die Covid-19-Pandemie hervorgerufenen gesundheitlichen Notlage stehen und die Erhaltung der Anbindung, wie im Folgenden näher erläutert wird, das Hauptziel des schwedischen Gesetzgebers beim Erlass der in Rede stehenden Beihilferegelung war –, geeignet sind, „objektive, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängige Erwägungen“ [25] nicht rein wirtschaftlicher Natur [26] im Sinne dieses Urteils darzustellen. Aber auch in diesem Zusammenhang bildet die Prüfung der Verhältnismäßigkeit den Eckpfeiler für die Beurteilung des Vorliegens einer nach Art. 18 Abs. 1 AEUV verbotenen Diskriminierung. Gemäß Rn. 68 des Urteils International Jet Management ist es nämlich erforderlich, dass die Erwägungen, die der betreffende Mitgliedstaat zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit anführt – wobei hervorzuheben ist, dass die Ungleichbehandlung im vorliegenden Fall anders als im Urteil International Jet Management nicht alle Luftverkehrsunternehmen mit in Schweden erteilter Genehmigung begünstigt, sondern nur diejenigen, die bestimmte zusätzliche Kriterien erfüllen –, „[sich auf eine Behandlung beziehen, die] in einem angemessenen Verhältnis zu dem Zweck steht, der mit den nationalen Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgt wird“.

26. Daraus folgt, dass auch das erste und das vierte von Ryanair im Rahmen der ersten Rüge des ersten Rechtsmittelgrundes vorgebrachte Argument unbegründet sind. Was das dritte Argument angeht, so verweise ich auf die Prüfung des vierten Rechtsmittelgrundes, da sich dieses Argument inhaltlich mit den im Rahmen dieses Rechtsmittelgrundes vorgebrachten Argumenten überschneidet.

27. Nach alledem ist die erste Rüge des ersten Rechtsmittelgrundes hinsichtlich des vorstehend geprüften Teils meines Erachtens als unbegründet zurückzuweisen.

2. Zur zweiten Rüge

28. Mit der zweiten Rüge ihres ersten Rechtsmittelgrundes macht Ryanair geltend, Rn. 32 des angefochtenen Urteils, in der das Gericht festgestellt habe, dass der Zweck der in Rede stehenden Beihilferegelung darin bestehe, „die durch die Covid-19-Pandemie verursachte beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben Schwedens zu beheben, indem die Anbindung Schwedens sichergestellt wird“, sei mit einem Rechtsfehler behaftet und verfälsche die Tatsachen. Aus dem streitigen Beschluss gehe nämlich klar hervor, dass der eigentliche Zweck dieser Regelung darin bestanden habe, eine ausreichende Liquidität für die Luftfahrtunternehmen zu gewährleisten, die im Besitz einer in Schweden erteilten Betriebsgenehmigung gewesen seien und die nach einem diskriminierenden, auf der Staatsangehörigkeit beruhenden Kriterium ausgewählt worden seien.

29. Diese Rüge ist meiner Meinung nach zurückzuweisen. Ich bin nämlich der Auffassung, dass das Gericht zutreffend das Hauptziel der in Rede stehenden Beihilferegelung darin erkannt hat, die nationale und internationale Anbindung Schwedens sicherzustellen, und nicht die ihm von der Rechtsmittelführerin vorgeworfenen Fehler begangen hat, indem es in Rn. 33 des

[25] Vgl. Urteil International Jet Management (Rn. 68).

[26] Vgl. in diesem Sinne Urteil International Jet Management (Rn. 70).

angefochtenen Urteils zu dem Ergebnis gelangt ist, dass dieses Ziel im Einklang mit dem mit Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV verfolgten Ziel stehe, den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, eine beträchtliche Störung in ihrem Wirtschaftsleben zu beheben. Das Ziel, die Luftverkehrsanbindung des schwedischen Hoheitsgebiets sicherzustellen, kommt klar zum Ausdruck, und zwar sowohl in Rn. 8 des streitigen Beschlusses, in der die in Rede stehende Beihilferegelung beschrieben wird, als auch in Rn. 43 dieses Beschlusses, in der die Kommission – für die Zwecke der Anwendung von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV – die Relevanz dieses Ziels und der Modalitäten zu seiner Erreichung beurteilt. Aus diesen vom Gericht in Rn. 32 des angefochtenen Urteils angeführten Randnummern geht klar hervor, dass die Auswahl der durch die Regelung Begünstigten anhand des Kriteriums des Besitzes einer in Schweden erteilten Betriebsgenehmigung der Verfolgung dieses Ziels dient und – ebenso wie das Erfordernis, Flüge von Schweden, nach Schweden oder in Schweden durchzuführen, wobei Charterflüge ausgenommen sind – ein Mittel zur Erreichung des Ziels – und nicht wie von der Rechtsmittelführerin vorgebracht ein Ziel an sich – darstellt.

30. Diese Schlussfolgerung wird nicht durch die besondere Behandlung der SAS AB (im Folgenden: SAS) [27] – eines der Luftfahrtunternehmen, die am meisten zur Anbindung Schwedens beitragen – durch die schwedischen Behörden in Frage gestellt, und auch nicht dadurch, dass die für die in Rede stehende Beihilferegelung in Betracht kommenden Luftfahrtunternehmen im Besitz einer vor dem 1. Januar 2020 von Schweden erteilten Betriebsgenehmigung sein müssen, da dieses Datum zwar vor dem Datum liegt, an dem die Weltgesundheitsorganisation (WHO) die Covid-19-Epidemie offiziell als Pandemie eingestuft hat (11. März 2020), es aber in einen nur etwas früheren Zeitraum fällt, in dem sich die gesundheitliche Notlage bereits abzuzeichnen begann [28], und daher, anders als Ryanair offenbar geltend macht, nicht als völlig von dem Ereignis entkoppelt angesehen werden kann, dessen Folgen die in Rede stehende Beihilferegelung beheben soll.

3. Zur dritten Rüge

31. Die Rechtsmittelführerin macht geltend, das Gericht habe mehrere Rechtsfehler begangen und die Tatsachen offensichtlich verfälscht, indem es in den Rn. 38 bis 44 des angefochtenen Urteils festgestellt habe, die Kommission habe im streitigen Beschluss belegt, dass es notwendig gewesen sei, die Förderfähigkeit nach der in Rede stehenden Beihilferegelung auf Luftfahrtunternehmen zu beschränken, die im Besitz einer von den schwedischen Behörden erteilten Betriebsgenehmigung gewesen seien.

32. Zunächst habe das Gericht einen Fehler begangen, indem es in den Rn. 40 und 41 des angefochtenen Urteils festgestellt habe, dass „[w]as … die Angemessenheit der in Rede stehenden Beihilferegelung angeht“, angesichts dessen, dass diese Regelung staatliche Garantien für Darlehen für einen Zeitraum von höchstens sechs Jahren vorsehe, „[d]as Kriterium des Besitzes einer schwedischen Genehmigung … eine stabile Präsenz der Luftfahrtunternehmen zumindest in administrativer und finanzieller Hinsicht [gewährleistet]“, was es den schwedischen Behörden ermögliche, zum einen die Art und Weise der Verwendung der Beihilfe zu überwachen, so dass die staatliche Garantie so wenig wie möglich in Anspruch genommen werden müsse (Rn. 40), und zum anderen, gemäß ihren Verpflichtungen – insbesondere aus Art. 5 und aus Art. 8 Abs. 2

[27] Wie Ryanair anführt, wird in Fn. 10 des streitigen Beschlusses angegeben, dass der SAS ein Betrag von höchstens 1,5 Mrd. SEK vorbehalten ist.

[28] Am 30. Januar 2020 rief die WHO eine „öffentliche gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite“ (P.H.E.I.C., Public Health Emergency of International Concern) aus.

der Verordnung Nr. 1008/2008 – eine Finanzkontrolle der Begünstigten durchzuführen (Rn. 41). Außerdem habe das Gericht ebenfalls in den Rn. 40 und 41 des angefochtenen Urteils einen Fehler begangen, indem es festgestellt habe, dass eine solche Kontrolle von „im schwedischen Hoheitsgebiet als bloße Dienstleistungserbringer tätigen Luftfahrtunternehmen" nicht möglich sei, da zum einen „die Erbringung von Dienstleistungen der Natur der Sache nach sehr kurzfristig, wenn nicht sogar sofort, eingestellt werden kann" (Rn. 40) und zum anderen die schwedischen Behörden gemäß der Verordnung Nr. 1008/2008 nicht befugt seien, „die Finanzlage von Luftfahrtunternehmen zu überwachen, die keine schwedische Genehmigung besitzen" (Rn. 41). Schließlich habe das Gericht in Rn. 42 des angefochtenen Urteils zu Unrecht festgestellt, dass die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1008/2008 „gegenseitige normative Verpflichtungen zwischen den Fluggesellschaften, die eine schwedische Genehmigung besitzen, und den schwedischen Behörden und damit eine spezifische und stabile Verbindung zwischen ihnen [begründen], die die in Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV festgelegten Voraussetzungen, wonach die Beihilfe eine beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben des betreffenden Mitgliedstaats beheben muss, in angemessener Weise erfüllt".

33. Die Rechtsmittelführerin bringt drei verschiedene Argumente vor.

34. Erstens enthalte die Begründung des streitigen Beschlusses keinen Hinweis darauf, inwieweit es den schwedischen Behörden möglich sei, die Art und Weise der Verwendung der Beihilfe durch die begünstigten Unternehmen zu überwachen. Das Gericht habe damit die ursprünglich unzureichende Begründung dieses Beschlusses ergänzt.

35. Insoweit weise ich darauf hin, dass die Kommission in Rn. 43 des streitigen Beschlusses ausdrücklich darauf Bezug nimmt, dass sich der Hauptgeschäftssitz der Luftfahrtunternehmen, die eine in Schweden erteilte Betriebsgenehmigung besäßen, in diesem Mitgliedstaat befinde und diese Unternehmen dort einer regelmäßigen Überwachung ihrer Finanzlage unterlägen. Anders als Ryanair im Kern geltend macht, hat das Gericht somit nicht die Begründung des streitigen Beschlusses durch seine eigene ersetzt, sondern sie allenfalls erläutert. Insoweit sei darauf hingewiesen, dass das Gericht im Rahmen der Rechtmäßigkeitskontrolle nach Art. 263 AEUV zwar keinesfalls die vom Urheber der angefochtenen Handlung gegebene Begründung durch seine eigene ersetzen darf[29]; hingegen kann es – jedoch nur, wenn sachliche Gründe vorliegen, die dies rechtfertigen – veranlasst sein, die Begründung einer angefochtenen Handlung anders auszulegen als ihr Verfasser oder sie unter bestimmten Umständen sogar zu verwerfen[30]. In Rn. 40 des angefochtenen Urteils hat das Gericht auf die Rüge der Rechtsmittelführerin hin lediglich den streitigen Beschluss entsprechend den darin enthaltenen Hinweisen ausgelegt und somit nicht die Begründung des Beschlusses ersetzt.

36. Zweitens macht Ryanair geltend, es bestehe entgegen der Darstellung des Gerichts kein Zusammenhang zwischen dem Umstand, dass das Luftfahrtunternehmen, das durch die Beihilfe begünstigt werde, eine Betriebsgenehmigung besitze, die in dem Mitgliedstaat erteilt worden sei, der die Beihilfe gewähre, und der Möglichkeit für diesen Mitgliedstaat, die Verwendung der Beihilfe zu überwachen. Die Überwachung nach Art. 8 der Verordnung Nr. 1008/2008 durch die zuständige Genehmigungsbehörde diene nämlich ausschließlich dem Zweck, sicherzustellen, dass die Luftfahrtunternehmen jederzeit über ausreichende Mittel verfügten, um ihre Betriebssicherheit zu gewährleisten. Die Genehmigungsbehörde habe keine Zwangsbefugnisse gegenüber den Luftfahrtunternehmen in Bezug auf die Verwendung ihrer Finanzmittel. Ferner

[29] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Oktober 2021, World Duty Free Group und Spanien/Kommission (C-51/19 P und C-64/19 P, EU:C:2021:793, Rn. 70).

[30] Vgl. Urteil vom 6. Oktober 2021, World Duty Free Group und Spanien/Kommission (C-51/19 P und C-64/19 P, EU:C:2021:793, Rn. 71).

hätte das Königreich Schweden die Gewährung der Beihilfe von objektiven Zusicherungen hinsichtlich der Überwachung ihrer Verwendung durch die Begünstigten abhängig machen können, anstatt ein diskriminierendes Erfordernis aufzustellen, das an die Staatsangehörigkeit anknüpfe. So habe zum Beispiel die Kommission in ihrer Entscheidung 2010/13/EG[31] eine deutsche Maßnahme, die die fragliche Beihilfe auf Unternehmen mit Sitz und Geschäftsleitung in Deutschland beschränkt habe, für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt und festgestellt, dass die Notwendigkeit, die Finanzsituation der Begünstigten zu überwachen, mit weniger diskriminierenden Mitteln habe erreicht werden können.

37. Insoweit weise ich darauf hin, dass, wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen ausgeführt hat, nach den Art. 8 und 9 der Verordnung Nr. 1008/2008 die zuständige Genehmigungsbehörde jedes Mitgliedstaats jederzeit die Finanzsituation eines Luftfahrtunternehmens der Gemeinschaft, dem sie eine Betriebsgenehmigung erteilt hat, prüfen und dazu einschlägige Informationen anfordern kann (Art. 8 Abs. 4 Unterabs. 2 und Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1008/2008). Zudem ist diese Behörde zur Beurteilung der fortbestehenden finanziellen Eignung bisheriger Genehmigungsinhaber befugt, nicht nur den geprüften Abschluss für jedes Geschäftsjahr zu verlangen, sondern auch eine Plan-Bilanz, Zahlenangaben über zurückliegende und geplante Aufwendungen und Erträge, Cashflow-Prognosen und Liquiditätspläne (vgl. Anhang I der Verordnung Nr. 1008/2008, Nr. 3) sowie unter besonderen Umständen – insbesondere beim Betrieb neuer Flugdienste oder bei wesentlichen Änderungen der Größenordnung der Tätigkeiten der Genehmigungsinhaber – einen „Wirtschaftsplan“, der für einen bestimmten Zeitraum „eine genaue Beschreibung der vom Luftfahrtunternehmen beabsichtigten gewerblichen Tätigkeiten in dem betreffenden Zeitraum, insbesondere in Bezug auf die erwartete Marktentwicklung und die Investitionsvorhaben einschließlich ihrer finanziellen und wirtschaftlichen Auswirkungen“ enthält (vgl. Art. 8 Abs. 5 und 6 und die Bestimmung des Begriffs „Wirtschaftsplan“ in Art. 2 Nr. 12 der Verordnung).

38. Unabhängig von dem spezifischen Zweck der Überwachung durch die zuständigen Genehmigungsbehörden oder dem Fehlen effektiver Zwangsbefugnisse in Bezug auf die Verwendung der Finanzmittel durch die bisherigen Genehmigungsinhaber ergibt sich aus dem Vorstehenden, dass eine durchgängige und umfassende Überwachung tatsächlich möglich, ja sogar zwingend erforderlich ist, wobei diese Überwachung – wie das Gericht in Rn. 40 des angefochtenen Urteils zutreffend festgestellt hat – es den Behörden des die Beihilfe gewährenden Mitgliedstaats ermöglicht, die Verwendung dieser Beihilfe zu kontrollieren, und insbesondere – da es sich um eine Beihilfe in Form einer öffentlichen Garantie handelt – das Risiko ihrer Inanspruchnahme konkret zu beurteilen. Im Übrigen vermag ich nicht zu erkennen, weshalb der Umstand, dass die Überwachungsbefugnisse, die die Verordnung Nr. 1008/2008 den zuständigen Genehmigungsbehörden verleiht, auch genutzt werden, um zu prüfen, wie die bisherigen Genehmigungsinhaber staatliche, im Rahmen der der Überwachung unterliegenden Verkehrstätigkeit gewährte Mittel verwenden, einen Verstoß gegen diese Verordnung darstellen soll, wie Ryanair geltend macht, selbst wenn man davon ausginge, dass der Zweck der diesen Behörden verliehenen Befugnisse ausschließlich darin bestünde, die Luftverkehrssicherheit zu gewährleisten.

39. Wie das Gericht ausgeführt hat, unterliegen Luftfahrtunternehmen, die eine von einem anderen Mitgliedstaat erteilte Genehmigung besitzen, keiner Überwachung wie der vorstehend beschriebenen. Im Übrigen könnte, wie sowohl die schwedische als auch die französische

[31] Entscheidung 2010/13/EG der Kommission vom 30. September 2009 über die Beihilferegelung C 2/09 (ex N 221/08 und N 413/08), die Deutschland zur Modernisierung der Rahmenbedingungen für Kapitalbeteiligungen gewähren will (ABl. 2010, L 6, S. 32, insbesondere 108. Erwägungsgrund).

Regierung zu Recht ausgeführt haben, eine in Umfang und Intensität vergleichbare Überwachung – die die Intensität der Verbindung zwischen dem jeweiligen Luftfahrtunternehmen und dem Staat widerspiegelt, der seine Betriebsgenehmigung erteilt hat – einem solchen Unternehmen nur schwer vertraglich als Voraussetzung für die Gewährung der Beihilfe auferlegt werden. Das von Ryanair angeführte Beispiel des estnischen Unternehmens Nordica – mit dem Schweden einen Vertrag über einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag abgeschlossen habe – ist im vorliegenden Fall nicht einschlägig; vorliegend handelt es sich bei der in Rede stehenden Maßnahme um eine Beihilfe in Form einer staatlichen Garantie, und es geht daher darum, zu prüfen, wie das betreffende Luftfahrtunternehmen seinen Verpflichtungen in Bezug auf die erhaltenen Darlehen nachkommt, und nicht, inwieweit es seine Pflichten betreffend den öffentlichen Dienstleistungsauftrag erfüllt [32]. Auch der Verweis von Ryanair auf die Entscheidung 2010/13 – angenommen, er wäre einschlägig [33] – geht ins Leere, da in dieser Entscheidung die Beihilfe, wie bereits erwähnt, auf Unternehmen beschränkt war, die sowohl ihren Sitz als auch ihre Geschäftsleitung im fraglichen Mitgliedstaat hatten; dieses doppelte Erfordernis schloss Betriebsstätten, Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften von Unternehmen aus der Union aus, was nach Ansicht der Kommission nicht durch die von diesem Mitgliedstaat geltend gemachte Notwendigkeit gerechtfertigt war, die erforderliche Überwachung der Finanzsituation der Investoren vorzunehmen. Wie die Kommission zutreffend geltend macht, verlangt Art. 4 der Verordnung Nr. 1008/2008, der auf den Begriff „Hauptgeschäftssitz“ [34] Bezug nimmt, in Verbindung mit Art. 2 Nr. 26 der Verordnung keine solche Kumulierung. Schließlich stellt der Umstand, dass die in Rede stehende Beihilfe von einer anderen Verwaltungsbehörde als derjenigen, die die Überwachung vornimmt, gewährt und verwaltet wird, weder die Wirksamkeit der Überwachung, der die für die Beihilfe in Betracht kommenden Luftfahrtunternehmen in Schweden unterliegen, noch die Stabilität der Präsenz dieser Unternehmen in Schweden – Elementen, die, wie das Gericht festgestellt hat, eine leichtere Überwachung der Bedingungen für die Verwendung der Beihilfe ermöglichen – in Frage.

40. Drittens macht Ryanair geltend, die Verordnung Nr. 1008/2008 verpflichte Luftfahrtunternehmen nicht, Dienstleistungen nach oder von dem Mitgliedstaat, der ihnen eine Betriebsgenehmigung erteilt habe, oder im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats zu erbringen, und mache es diesen Unternehmen auch nicht schwieriger, solche Dienstleistungen einzustellen, als dies bei Luftfahrtunternehmen der Fall sei, die im Rahmen der Dienstleistungserbringung tätig seien.

41. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass das Gericht entgegen dem, was Ryanair zu unterstellen scheint, in den Rn. 40 bis 42 des angefochtenen Urteils keineswegs festgestellt oder auch nur angedeutet hat, dass Luftfahrtunternehmen, die eine in einem bestimmten Mitgliedstaat erteilte Betriebsgenehmigung besäßen, verpflichtet seien, im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats tätig zu

[32] Ryanair verweist auf die Entscheidung der Kommission vom 11. August 2020 über die staatliche Beihilfe SA.57586 (2020/N) – Estland COVID-19: Rekapitalisierung und zinsvergünstigtes Darlehen an Nordica (ABl. 2020, C 346, S. 3), in der in Rn. 18 und in Fn. 10 auf einen Vertrag zwischen Schweden und Nordica über einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag mit einer Laufzeit vom 27. Oktober 2019 bis zum 27. Oktober 2023 Bezug genommen wird.

[33] Nach ständiger Rechtsprechung reicht selbst die erwiesene Rechtmäßigkeit einer früheren Entscheidungspraxis (und *a fortiori* einer Einzelfallentscheidung) nicht aus, um die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung der Kommission im Bereich staatlicher Beihilfen in Frage zu stellen, vgl. Beschluss vom 10. Oktober 2017, Greenpeace Energy/Kommission (C-640/16 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2017:752, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[34] Der „Hauptgeschäftssitz“ ist gemäß Art. 2 Nr. 26 der Verordnung Nr. 1008/2008 „die Hauptverwaltung oder der eingetragene Sitz eines Luftfahrtunternehmens der Gemeinschaft in dem Mitgliedstaat, in dem die wichtigsten Finanzfunktionen und die betriebliche Kontrolle über das Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft, einschließlich der Leitungsaufgaben zur Aufrechterhaltung der Lufttüchtigkeit, ausgeübt werden“.

werden. Stattdessen hat es lediglich festgestellt, dass der Besitz einer solchen Genehmigung „eine stabile Präsenz der Luftfahrtunternehmen zumindest in administrativer und finanzieller Hinsicht“ gewährleiste, und diese Feststellung kann nicht in Frage gestellt werden.

42. Zu der von der Rechtsmittelführerin beanstandeten Feststellung des Gerichts in Rn. 40 des angefochtenen Urteils, dass die Erbringung von Dienstleistungen der Natur der Sache nach sehr kurzfristig, wenn nicht sogar sofort, eingestellt werden könne, weise ich darauf hin, dass Ryanair lediglich anführt, dass keine ausdrückliche Bestimmung der Verordnung Nr. 1008/2008 oder des Unionsrechts es für ein Luftfahrtunternehmen „weniger schwierig macht“, seine Tätigkeit in einem Mitgliedstaat einzustellen, wenn es keine in diesem Mitgliedstaat erteilte Genehmigung besitze, als dies für ein Unternehmen der Fall sei, das eine solche Genehmigung besitze. Abgesehen davon, dass dieses Vorbringen nicht geeignet ist, die Feststellung des Gerichts in Frage zu stellen, verkennt es, dass, wie die Kommission zutreffend ausführt, die stabilen und gegenseitigen Verbindungen zwischen einem Luftfahrtunternehmen und dem Mitgliedstaat, der die Genehmigung erteilt hat, so beschaffen sind, dass es unwahrscheinlich ist, dass das Unternehmen beschließt, jede Tätigkeit im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats einzustellen, ebenso wie es unwahrscheinlich ist, dass ein Luftfahrtunternehmen seinen Hauptgeschäftssitz im Sinne von Art. 4 der Verordnung Nr. 1008/2008 – der u. a. die betriebliche Kontrolle und die Leitungsaufgaben zur Aufrechterhaltung der Lufttüchtigkeit umfasst – in einem Mitgliedstaat begründet, in dem es keine Tätigkeit auszuüben beabsichtigt. Ryanair selbst ist – trotz ihres Status als gesamteuropäisches Luftfahrtunternehmen und obwohl sie, wie sie geltend macht, mehr Fluggäste von und nach Deutschland, Spanien oder Italien als von und nach Irland, dessen Betriebsgenehmigung sie besitzt, befördert – immer noch das wichtigste irische Luftfahrtunternehmen, das seit über 35 Jahren einen „unvergleichlichen Beitrag“ zur Anbindung und zur Wirtschaft Irlands leistet[35]. Jedenfalls macht die schwedische Regierung in ihrer Rechtsmittelbeantwortung geltend, es gebe keine Luftfahrtunternehmen, die eine in Schweden erteilte Betriebsgenehmigung besäßen und keine Flüge von Schweden, nach Schweden oder in Schweden durchführten, was Ryanair auch nicht bestreitet.

43. Das Gericht hat daher meines Erachtens nicht die von Ryanair gerügten Fehler begangen, als es in den Rn. 43 und 44 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, dass das Königreich Schweden, indem es die Begünstigten der Beihilfe auf Luftfahrtunternehmen beschränkt habe, die eine schwedische Genehmigung besäßen, rechtmäßig eine dauerhafte Verbindung zwischen ihm und den seine Garantie in Anspruch nehmenden Luftfahrtunternehmen habe sicherstellen wollen – auch wenn Luftfahrtunternehmen, die in anderen Mitgliedstaaten erteilte Genehmigungen besäßen, ebenfalls einen gewissen Beitrag zur Anbindung und zur Wirtschaft Schwedens hätten leisten können – und dass diese Beschränkung geeignet gewesen sei, das Ziel der Behebung der beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben dieses Mitgliedstaats zu erreichen. Ich möchte hinzufügen, dass das Bestehen einer solchen dauerhaften Verbindung in einem Kontext der Krise und Ungewissheit wie dem der Covid-19-Pandemie, der geeignet war, die Geschäftsentscheidungen der im Hoheitsgebiet Schwedens tätigen Luftfahrtunternehmen stark zu beeinflussen, besonders wichtig war.

44. Ich bin daher der Ansicht, dass die dritte Rüge des ersten Rechtsmittelgrundes zurückzuweisen ist.

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

4. Zur vierten Rüge

45. Mit der vierten Rüge ihres ersten Rechtsmittelgrundes macht Ryanair geltend, das Gericht habe mehrere Rechtsfehler begangen und die Tatsachen offensichtlich verfälscht, indem es in den Rn. 45 bis 54 des angefochtenen Urteils ihr Vorbringen zur fehlenden Verhältnismäßigkeit der in Rede stehenden Beihilferegelung zurückgewiesen habe.

46. Sie trägt hierfür fünf Argumente vor.

47. Erstens wendet sie sich gegen die Feststellung des Gerichts in Rn. 45 des angefochtenen Urteils, dass „das doppelte Erfordernis einer schwedischen Genehmigung und der Bedienung des schwedischen Hoheitsgebiets durch Linienflüge am besten geeignet ist, die dauerhafte Präsenz eines Luftfahrtunternehmens in diesem Gebiet zu gewährleisten". Die vom Gericht ebenfalls in Rn. 45 des angefochtenen Urteils angeführte Begründung, dass „das Bestehen des Hauptgeschäftssitzes eines Luftfahrtunternehmens im Hoheitsgebiet eines bestimmten Mitgliedstaats" dadurch, dass dies „dem Ort entsprechen [dürfte], an dem die administrativen und finanziellen Entscheidungen getroffen werden", „im vorliegenden Fall besonders wichtig ist, um sicherzustellen, dass die Anbindung Schwedens nicht von heute auf morgen unterbrochen wird", beruhe auf hypothetischen und unzutreffenden Behauptungen, denn das wesentliche Kriterium, das ein Luftfahrtunternehmen dazu veranlasse, seine Dienste einzustellen oder aufrechtzuerhalten, sei seine Geschäftsstrategie, die nicht vom Standort seiner Hauptniederlassung abhänge.

48. Da sich dieses Vorbringen im Wesentlichen mit Argumenten überschneidet, die im Rahmen der zweiten Rüge vorgebracht wurden, verweise ich lediglich auf Nr. 42 der vorliegenden Schlussanträge. Allein der Umstand, dass ein Luftfahrtunternehmen rechtlich und abstrakt betrachtet jede Tätigkeit im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, dessen Betriebsgenehmigung es besitzt, ebenso leicht einstellen kann wie ein Luftfahrtunternehmen, das in diesem Mitgliedstaat im Rahmen des Dienstleistungsverkehrs tätig ist, ist nicht geeignet, den vom Gericht herangezogenen Umstand in Frage zu stellen, dass eine solche Einstellung in der Praxis – wegen der gegenseitigen Verbindungen zwischen dem Luftfahrtunternehmen und dem Mitgliedstaat, der die Genehmigung erteilt hat – höchst unwahrscheinlich ist. Was das Vorbringen angeht, dass Luftfahrtunternehmen, die nicht eine Genehmigung in dem Mitgliedstaat besäßen, in dem sie tätig seien, „im Allgemeinen eine schnellere Anbindung bieten", so legt die Rechtsmittelführerin nicht dessen Relevanz im Hinblick auf die von ihr beanstandeten Feststellungen des Gerichts dar. Im Übrigen beruht dieses Vorbringen auf Angaben, zu deren Zulässigkeit – die von der Kommission in Frage gestellt worden war – das Gericht nicht Stellung genommen hat, wie sich aus der von der Rechtsmittelführerin im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittels nicht gerügten Rn. 55 des angefochtenen Urteils ergibt.

49. Zweitens wendet sich Ryanair gegen die Feststellung in Rn. 45 des angefochtenen Urteils, wonach „die in Betracht kommenden Luftfahrtunternehmen insgesamt einen wesentlichen Beitrag zur regelmäßigen Bedienung Schwedens leisten [dürften], und zwar sowohl im Hinblick auf die Fracht- als auch auf die Personenbeförderung". Zum einen beruhe diese Feststellung auf einer offensichtlichen Verfälschung der Tatsachen, da die vom Gericht selbst in Rn. 46 des angefochtenen Urteils gemachten Angaben zeigten, dass die Luftfahrtunternehmen mit einer schwedischen Genehmigung eine Minderheit in zwei der drei Segmente bildeten, in die die von dem streitigen Beschluss erfassten Luftverkehrsdienste unterteilt seien, nämlich bei den Flügen innerhalb der Union (49 %) und bei den Flügen außerhalb der Union (35 %). Zum anderen verstoße diese Feststellung gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da sie impliziere, dass

ein Unternehmen oder eine Gattung von Unternehmen, das bzw. die das Ziel einer Maßnahme „überwiegend“ erfülle, Anspruch auf die Gesamtheit der durch diese Maßnahme vorgesehenen Beihilfen habe. Darüber hinaus habe das Gericht in Rn. 46 des angefochtenen Urteils einen Fehler begangen, indem es festgestellt habe, es sei „ein entscheidender Faktor“, dass im Jahr 2019 auf die Luftfahrtunternehmen, die eine schwedische Genehmigung besessen hätten, 98 % des inländischen Personenverkehrs und 84 % des inländischen Frachtverkehrs entfallen seien. Bei richtiger Würdigung dieses Faktors nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hätte das Gericht zu der Feststellung gelangen müssen, dass der inländische Verkehr für sich genommen das Kriterium des Besitzes einer nationalen Genehmigung nicht habe rechtfertigen können, weil er nur einen sehr geringen Teil des gesamten schwedischen Verkehrs ausgemacht habe. Wenn im Übrigen das von den schwedischen Behörden tatsächlich verfolgte Ziel darin bestanden habe, die inländische Anbindung Schwedens sicherzustellen, dann sei eine Maßnahme, die auch die internationalen Tätigkeiten von Luftfahrtunternehmen mit einer von Schweden erteilten Genehmigung unterstützte, als solche als unverhältnismäßig anzusehen gewesen.

50. Das Vorbringen von Ryanair überzeugt mich nicht.

51. Aus Rn. 45 in Verbindung mit Rn. 46 des angefochtenen Urteils geht nämlich hervor, dass das Gericht, als es festgestellt hat, dass die Luftfahrtunternehmen mit schwedischer Genehmigung insgesamt einen wesentlichen Beitrag zur regelmäßigen Bedienung Schwedens leisteten, in Wirklichkeit auf den größeren Gesamtbeitrag dieser Luftfahrtunternehmen zur Erreichung des allgemeinen Ziels hinweisen wollte, die Anbindung Schwedens in ihren verschiedenen Komponenten – d. h. im nationalen und internationalen Personen- und Frachtverkehr – sicherzustellen. Diese Auslegung wird durch Rn. 49 a. E. des angefochtenen Urteils bestätigt, in der das Gericht ausführt, dass die Rechtsmittelführerin, indem sie sich auf ihren Anteil am schwedischen Markt der Beförderung von Fluggästen von und nach Schweden konzentriere, „außer Acht [lässt], dass die Anbindung Schwedens nicht nur durch den Fluggastverkehr einerseits und den internationalen Verkehr nach Schweden andererseits, sondern auch durch den Luftfrachtverkehr und den innerschwedischen Fluggastverkehr gewährleistet wird“. In diesem Licht kommt dem bloßen Umstand, dass, wie Ryanair geltend macht, die Luftfahrtunternehmen, die eine schwedische Genehmigung besitzen, nicht für den überwiegenden Teil der Beförderung von Fluggästen innerhalb und außerhalb der Union verantwortlich sind, nicht die entscheidende Bedeutung zu, die ihr die Rechtsmittelführerin beimisst.

52. Im Übrigen bin ich nicht der Ansicht, dass das Gericht die ihm von der Rechtsmittelführerin vorgeworfenen Rechtsfehler begangen oder die Tatsachen verfälscht hat – was Ryanair übrigens auch nicht ausdrücklich geltend macht –, indem es auf die besondere Bedeutung hingewiesen hat, die die Gewährleistung von Inlandsflugverbindungen für das Königreich Schweden angesichts seiner geografischen Gegebenheiten hat.

53. Die schwedische Regierung hat in ihrer Rechtsmittelbeantwortung insbesondere auf die Bedeutung des Luftverkehrs für die Gewährleistung der Mobilität in Schweden hingewiesen, und zwar vor allem dort, wo es keine festen Straßenverbindungen gebe, und insbesondere auf die Bedeutung des innerstaatlichen Güterverkehrs für die Wirtschaft des Landes. Es ist daher verständlich, dass die schwedischen Behörden bei der Verfolgung des Ziels, die durch die Pandemie verursachten Störungen des Wirtschaftslebens zu beheben, indem sie die Anbindung Schwedens sicherstellen, der innerstaatlichen Anbindung besondere Bedeutung beigemessen haben. Das Gericht hat somit keinen Fehler begangen, indem es die Abdeckung des innerstaatlichen Fracht- und Personenverkehrs durch Luftfahrtunternehmen mit einer

schwedischen Genehmigung als einen entscheidenden Faktor angesehen hat. Wie bereits ausgeführt macht das Königreich Schweden – ohne dass Ryanair dies bestreitet – geltend, dass alle Unternehmen, die eine schwedische Genehmigung besäßen und für die in Rede stehende Beihilferegelung in Betracht kämen, in mehr oder weniger großem Umfang zur innerstaatlichen Anbindung Schwedens beitrügen. Infolgedessen spiegelt das Kriterium des Besitzes einer solchen Genehmigung die Realität des schwedischen Luftverkehrsmarkts wider.

54. Schließlich bedeutet entgegen dem Vorbringen von Ryanair der bloße Umstand, dass im Rahmen der Strategie, die die Behörden eines Mitgliedstaats bei der Einführung einer Beihilferegelung zur Erreichung eines bestimmten Ziels umsetzen, gewisse spezifische Ziele innerhalb dieses allgemeineren Ziels für diese Behörden von größerer Bedeutung sind, nicht automatisch, dass die Regelung unverhältnismäßig ist, nur weil der Kreis der Begünstigten nicht so definiert ist, dass nur die Unternehmen oder Tätigkeiten förderfähig sind, die zur Erreichung dieser spezifischen Ziele beitragen.

55. Drittens wirft Ryanair dem Gericht vor, bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der in Rede stehenden Beihilferegelung die Auswirkungen dieser Regelung auf den Wettbewerb nicht beurteilt zu haben. Diese Beurteilung sei wesentlich, um festzustellen, ob die Modalitäten der Gewährung der Beihilfe nicht über das hinausgingen, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich sei. Da sich das Vorbringen von Ryanair zu diesem Punkt mit dem Vorbringen zur Stützung ihres dritten Rechtsmittelgrundes überschneidet, verweise ich auf die Prüfung dieses Rechtsmittelgrundes.

56. Viertens wendet sich Ryanair gegen die Ausführungen des Gerichts in den Rn. 50 und 51 des angefochtenen Urteils, mit denen die Förderfähigkeit von Luftfahrtunternehmen gerechtfertigt werde, die in geringerem Maße als Ryanair zur Anbindung Schwedens beitrügen, während der Umfang des Marktanteils von Ryanair in Höhe von 5 % außer Acht gelassen werde.

57. In diesem Zusammenhang weise ich darauf hin, dass das Gericht in Rn. 50 des angefochtenen Urteils zunächst festgestellt hat, dass die Gewährung öffentlicher Mittel nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV voraussetze, dass „die von dem betreffenden Mitgliedstaat gewährte Beihilfe, auch wenn dieser sich in ernsten Schwierigkeiten befindet, geeignet ist, die Störungen im Wirtschaftsleben dieses Staates zu beheben, was eine Gesamtbewertung der Lage der Luftfahrtunternehmen verlangt, welche die Erholung des Wirtschaftslebens dieses Staates ermöglichen“, und sodann ausgeführt hat, dass „[i]n Anbetracht dessen, dass die Mittel, die dieser Mitgliedstaat bereitstellen kann, nicht unerschöpflich sind und daher eine Rangfolge eingehalten werden muss, … nicht außer Acht gelassen werden [konnte], dass Schweden Luftfahrtunternehmen berücksichtigen musste, die zwar kleiner als die [Rechtsmittelführerin waren], … weniger Fluggäste beförder[ten] und einen geringeren Umsatz erziel[ten], sich aber auf Inlandsflüge innerhalb Schwedens konzentrierten, was in Anbetracht der Besonderheiten des schwedischen Hoheitsgebiets und des durch die Pandemie gekennzeichneten außergewöhnlichen Zeitraums eine noch wichtigere Frage war“. In Rn. 51 des angefochtenen Urteils hat das Gericht hinzugefügt, dass „es für das Königreich Schweden keine Garantie [gab], dass der Beitrag eines auf den ausländischen Passagierluftverkehr ausgerichteten Luftfahrtunternehmens, dessen Hauptgeschäftssitz sich nicht in seinem Hoheitsgebiet befand, zur Anbindung dieses Landes nach der Krise aufrechterhalten worden wäre, wenn es in den Genuss der staatlichen Garantie gekommen wäre“. Sodann hat es auf die Situation der Rechtsmittelführerin zum Zeitpunkt des Erlasses des streitigen Beschlusses verwiesen und ausgeführt, dass ihr Marktanteil stetig von 11,8 % auf 5 % zurückgegangen sei und dass sie beabsichtigt habe, ihre physische Präsenz in Schweden auf einen einzigen Stützpunkt in Göteborg zu reduzieren, wo sie nur über ein

Flugzeug verfügt habe. Nach Ansicht der Rechtsmittelführerin sind die Erwägungen des Gerichts in zweifacher Hinsicht zu beanstanden. Zum einen seien die Mitgliedstaaten – obgleich ihnen nur begrenzte Mittel zur Verfügung stünden – sehr wohl in der Lage, eine Regelung einzuführen, wonach die Beihilfe trotz einer Obergrenze unter Beachtung der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit und im Einklang mit dem verfolgten Ziel verteilt werde. Zum anderen nenne der streitige Beschluss weder einen etwaigen Rückgang des Marktanteils noch die Zahl der Stützpunkte oder der Flugzeuge als Kriterien, um für eine Beihilfe in Betracht zu kommen.

58. Das Vorbringen der Rechtsmittelführerin ist meines Erachtens zurückzuweisen. Zunächst weise ich darauf hin, dass das Gericht in Rn. 50 des angefochtenen Urteils auf das Vorbringen der Rechtsmittelführerin eingegangen ist, dass es eine Inkohärenz des Systems darstelle, dass Luftfahrtunternehmen mit einem geringeren Marktanteil als sie für eine Beihilfe in Betracht kämen, indem es auf die Notwendigkeit hingewiesen hat, den Beitrag der begünstigten Unternehmen zur Anbindung Schwedens nicht nur unter „quantitativen", sondern auch unter „qualitativen" Gesichtspunkten zu berücksichtigen. Ein solcher Ansatz, der bedeutet, dass es den Mitgliedstaaten möglich ist, Prioritäten bei der Verfolgung des Ziels einer nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV gewährten Beihilfe festzulegen, verstößt, wie bereits in Nr. 54 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, für sich genommen nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wenn man auch die begrenzten Mittel berücksichtigt, die für die Verfolgung dieses Ziels zur Verfügung stehen, und zwar insbesondere im Kontext einer allgemeinen Krise wie der von der Covid-19-Pandemie verursachten.

59. Unter diesem Gesichtspunkt hat das Gericht zu Recht auf die Bedeutung hingewiesen, die kleineren oder in spezifischen Sektoren tätigen Unternehmen im Hinblick auf das Ziel der in Rede stehenden Beihilferegelung zukam, wie etwa nicht nur die vom Gericht ausdrücklich erwähnte Beförderung zu medizinischen oder Rettungszwecken, sondern auch, wie von der schwedischen Regierung geltend gemacht, die Anbindung von Randgebieten Schwedens oder auch der innerstaatliche Frachtverkehr, insbesondere in Anbetracht der Merkmale des außergewöhnlichen Ereignisses, das die Covid-19-Pandemie darstellte, und dessen Folgen für das schwedische Wirtschaftsleben die in Rede stehende Beihilferegelung beheben sollte. Soweit die Rechtsmittelführerin geltend macht, diese Argumentation bedeute, das Gericht hätte prüfen müssen, ob alle Unternehmen mit schwedischer Genehmigung einen „bestimmten Zweck" verfolgt hätten, verkennt sie, dass sich das Gericht in Rn. 50 des angefochtenen Urteils nicht nur auf Luftfahrtunternehmen mit „bestimmten Zwecken" bezogen hat, sondern allgemeiner auf die Situation der Luftfahrtunternehmen, die sich unabhängig von ihrer Größe und ihrem Marktanteil „auf Inlandsflüge innerhalb Schwedens konzentrierten". Da, wie oben ausgeführt, feststeht, dass zum Zeitpunkt des Erlasses des streitigen Beschlusses alle durch die in Rede stehende Beihilferegelung begünstigten Luftfahrtunternehmen in mehr oder weniger großem Umfang zur Anbindung Schwedens beitrugen, geht das Vorbringen von Ryanair ins Leere.

60. Schließlich ist das Vorbringen von Ryanair zurückzuweisen, das Gericht habe in Rn. 51 des angefochtenen Urteils zu den im streitigen Beschluss genannten Kriterien für die Förderfähigkeit zusätzliche Kriterien hinzugefügt. Als das Gericht in dieser Randnummer auf die Situation der Rechtsmittelführerin zum Zeitpunkt des Erlasses des streitigen Beschlusses Bezug genommen hat, wollte es damit nämlich lediglich veranschaulichen, dass ein Luftfahrtunternehmen, dessen Hauptgeschäftssitz sich nicht im schwedischen Hoheitsgebiet befand und dessen Tätigkeit auf den ausländischen Passagierluftverkehr ausgerichtet war, den schwedischen Behörden eine geringere Gewähr dafür bieten konnte, dass es nach der Krise seine Tätigkeiten in Schweden aufrechterhalten würde.

61. Fünftens macht die Rechtsmittelführerin geltend, das Gericht habe einen Fehler begangen, indem es in Rn. 53 des angefochtenen Urteils festgestellt habe, dass die Kommission nicht verpflichtet sei, „eine abstrakte Betrachtung aller in Betracht kommenden alternativen Maßnahmen vorzunehmen“. Der Verweis auf das Urteil vom 6. Mai 2019, Scor/Kommission [36], beruhe auf einer unzutreffenden Auslegung dieses Urteils, das nur auf die Verpflichtung der Kommission Bezug nehme, in der Begründung einer Entscheidung zu etwaigen alternativen Maßnahmen Stellung zu nehmen. Es widerspreche dem Wesensgehalt des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, die Kommission von der Verpflichtung zu entbinden, zu prüfen, ob es keine weniger einschneidenden Maßnahmen gebe. Im vorliegenden Fall seien die Erwägungen des Gerichts umso mehr zu beanstanden, als die Verteilung der fraglichen Beihilfe anhand der Marktanteile eine durchaus gangbare Option gewesen sei.

62. Ich möchte gleich festhalten, dass die von der Rechtsmittelführerin beanstandete Feststellung in Rn. 53 des angefochtenen Urteils meines Erachtens nicht haltbar ist und dass der Gerichtshof sie zumindest relativieren muss.

63. Zwar hat der Gerichtshof, worauf die französische Regierung hinweist, im Urteil Denkavit italiana [37] festgestellt, dass der Begriff der Beihilfe in Art. 107 Abs. 1 AEUV Entscheidungen betrifft, durch die die Mitgliedstaaten ihre eigenen wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele verfolgen, indem sie Unternehmen oder anderen Rechtssubjekten Mittel zur Verfügung stellen oder Vorteile einräumen, die der Verwirklichung der wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele dienen sollen, und dass daher „die Entscheidung über die Gewährung von Beihilfen und die Modalitäten einer solchen Maßnahme … eine politische Entscheidung [ist], die den nationalen Gesetzgebungs- und Verwaltungsorganen unter der Kontrolle der Kommission und des Gerichtshofs überlassen ist“ [38].

64. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Modalitäten für die Gewährung einer Beihilfe, insbesondere des Kreises der Begünstigten, nicht verpflichtet sind, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in allen seinen Bestandteilen zu beachten. Nach diesem Grundsatz muss nachgewiesen werden, dass die betreffende Maßnahme nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist, und dass dieses Ziel nicht durch weniger einschneidende Maßnahmen erreicht werden könnte [39]. Folglich beanstandet die Rechtsmittelführerin zu Recht die Richtigkeit der Feststellung des Gerichts in Rn. 53 des angefochtenen Urteils [40].

65. Um bei der Beurteilung der Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt die Verhältnismäßigkeit ihrer Modalitäten – insbesondere hinsichtlich der Festlegung des Kreises ihrer Begünstigten – zu prüfen, müssen jedoch etwaige „weniger einschneidende Maßnahmen“, die die Kommission zu berücksichtigen hat, geeignet sein, einen ebenso wirksamen Beitrag zu dem von der Einführung der Beihilfe verfolgten Ziel – im vorliegenden Fall dem Ziel, die durch die Covid-19-Pandemie verursachten Störungen im Wirtschaftsleben zu beheben – zu leisten. Dies

36 T-135/17, nicht veröffentlicht, EU:T:2019:287, im Folgenden: Urteil Scor, Rn. 94.

37 Urteil vom 27. März 1980 (61/79, EU:C:1980:100, Rn. 31).

38 Vgl. Schlussanträge von Generalanwalt Saugmandsgaard Øe in der Rechtssache A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, Nr. 98).

39 Vgl. – zu dem Kriterium, das bei der Beurteilung der Selektivität einer Beihilfe anzuwenden ist – Urteil vom 6. Oktober 2021, World Duty Free Group und Spanien/Kommission (C-51/19 P und C-64/19 P, EU:C:2021:793, Rn. 140 und die dort angeführte Rechtsprechung).

40 Im Übrigen ist festzustellen, dass Rn. 94 des Urteils Scor, auf die sich das Gericht bezieht – und die das Gericht im Übrigen entgegen dem Vorbringen der Rechtsmittelführerin richtig ausgelegt hat –, auf Rn. 170 des Urteils vom 3. Dezember 2014, Castelnou Energía/Kommission (T-57/11, EU:T:2014:1021), Bezug nimmt, die wiederum auf Rn. 101 des Urteils vom 23. Oktober 1997, Kommission/Frankreich (C-159/94, Slg, EU:C:1997:501), verweist. Diese beiden Urteile betreffen jedoch die Auslegung von Art. 106 Abs. 2 AEUV und nicht von Art. 107 Abs. 2 AEUV.

bedeutet, dass es nicht ausreicht, sich abstrakt vorzustellen, dass es solche alternativen Maßnahmen gibt, sondern dass diese Maßnahmen auch eine vergleichbare Wirksamkeit aufweisen müssen wie die Maßnahmen, die der betreffende Mitgliedstaat zur Erreichung dieses Ziels vorsieht.

66. Über die von der Rechtsmittelführerin beanstandete Feststellung hinaus ist das Gericht dem oben dargelegten Ansatz gefolgt, als es in Rn. 54 des angefochtenen Urteils unter Bezugnahme auf die Ausführungen in den Rn. 40 bis 44 und 49 des Urteils zu dem Schluss gelangt ist, dass „die Erstreckung der in Rede stehenden Beihilferegelung auf nicht in Schweden niedergelassene Unternehmen die Erreichung des Ziels dieser Regelung nicht ermöglicht hätte, da … das Erfordernis, den Luftverkehr betreffend Schweden in seiner Gesamtheit, seiner Vielfalt und seiner Dauer zu berücksichtigen, durch die Annahme der von der [Rechtsmittelführerin] vorgeschlagenen Kriterien nicht ebenso gut gewährleistet worden wäre, so dass die Kommission sie zu Recht nicht gebilligt hat“. Im Übrigen geht aus der gesamten Begründung des angefochtenen Urteils zur Beurteilung der Verhältnismäßigkeit hervor, dass das Gericht u. a. festgestellt hat, dass die Kommission keinen Fehler begangen habe, indem sie kein streng im Verhältnis zu den Marktanteilen bemessenes Kriterium für die Verteilung der Beihilfe herangezogen habe, da dieses Kriterium es zum einen nicht ermöglicht hätte, die von der schwedischen Regierung rechtmäßig verfolgten Prioritäten zu berücksichtigen, und zum anderen Luftfahrtunternehmen, die keine in Schweden erteilte Genehmigung besessen hätten, diese Prioritäten nicht ebenso wirksam und mit der ausreichenden Gewähr in Bezug auf die Dauer hätten erfüllen können.

67. Nach alledem bin ich der Auffassung, dass das Vorbringen von Ryanair im Rahmen der dritten Rüge ihres ersten Rechtsmittelgrundes – in Anbetracht der Situation zum Zeitpunkt des Erlasses des streitigen Beschlusses und der Merkmale des Ereignisses, das die Covid-19-Pandemie darstellte und das die Störungen im Wirtschaftsleben verursachte, die mit der in Rede stehenden Beihilferegelung behoben werden sollen, sowie der Notwendigkeit, die vom Königreich Schweden mit der Einführung dieser Regelung verfolgten Prioritäten zu berücksichtigen – nicht den Schluss zulässt, dass das Gericht einen Rechtsfehler begangen oder die Tatsachen offensichtlich verfälscht hat, indem es festgestellt hat, dass das doppelte Kriterium, das zur Bestimmung der durch die Beihilfe begünstigten Luftfahrtunternehmen herangezogen worden sei – der Besitz einer schwedischen Genehmigung und die Durchführung von Linienflügen von Schweden, nach Schweden oder in Schweden –, nicht über das hinausgegangen sei, was zur Erreichung des Ziels dieser Regelung erforderlich gewesen sei.

68. Mithin ist meines Erachtens auch die vierte Rüge des ersten Rechtsmittelgrundes zurückzuweisen.

5. Ergebnis betreffend den ersten Rechtsmittelgrund

69. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, den ersten Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

B. Zum zweiten Rechtsmittelgrund

70. Der zweite Rechtsmittelgrund richtet sich gegen die Rn. 61 bis 64 des angefochtenen Urteils, in denen das Gericht den dritten Teil des ersten Klagegrundes von Ryanair zurückgewiesen hat.

71. In Rn. 61 des Urteils hat das Gericht zunächst auf seine Prüfung der ersten beiden Teile des ersten Klagegrundes verwiesen, soweit die Rechtsmittelführerin ihr Vorbringen auf das Vorliegen einer Diskriminierung durch die in Rede stehende Beihilferegelung und deren fehlende Verhältnismäßigkeit gestützt hatte. Sodann hat es in Rn. 62 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass Art. 56 AEUV nicht als solcher für den Bereich der Luftfahrt gelte, da „für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs nach Art. 58 Abs. 1 AEUV die Bestimmungen des Titels über den Verkehr, d. h. des Titels VI des AEU-Vertrags, gelten", und somit „[d]er freie Dienstleistungsverkehr im Bereich des Verkehrs … im Rahmen des Primärrechts einer besonderen rechtlichen Regelung [unterliegt]". Sodann hat es darauf hingewiesen, dass der Unionsgesetzgeber auf der Grundlage von Art. 100 Abs. 2 AEUV die Verordnung Nr. 1008/2008 erlassen habe, die gerade darauf gerichtet sei, auf dem Gebiet des Luftverkehrs die Bedingungen für die Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs festzulegen, und festgestellt, dass die Rechtsmittelführerin keinen Verstoß gegen diese Verordnung gerügt habe. Schließlich hat das Gericht in Rn. 64 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass die Rechtsmittelführerin nicht dargetan habe, inwiefern der Ausschluss vom Zugang zu der fraglichen Beihilfe geeignet sei, sie von der Erbringung von Dienstleistungen von und nach Schweden abzuhalten.

72. Ryanair erhebt im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittelgrundes im Wesentlichen zwei Rügen.

73. Mit ihrer ersten Rüge macht sie geltend, die Feststellung des Gerichts in Rn. 63 des angefochtenen Urteils, sie habe im ersten Rechtszug keinen Verstoß gegen die Verordnung Nr. 1008/2008 gerügt, entbehre einer Begründung und beruhe auf einer offensichtlichen Verfälschung der Tatsachen. Sie habe an mehreren Stellen ihrer Klageschrift an das Gericht auf diese Verordnung verwiesen[41] und außerdem ein Gutachten eines Sachverständigen für Luftfahrtrecht beigefügt, in dem die Aspekte der Unvereinbarkeit des streitigen Beschlusses mit dem Regelungsrahmen der Verordnung aufgezeigt worden seien. Unter Bezugnahme auf das Urteil vom 6. Februar 2003, Stylianakis[42], macht sie jedenfalls geltend, das Vorbringen, es liege ein Verstoß gegen den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Luftverkehrs vor, laufe auf das Vorbringen hinaus, dass ein Verstoß gegen die Verordnung Nr. 1008/2008 vorliege. Darüber hinaus sei es nach Art. 15 dieser Verordnung unerlässlich, auf das Primärrecht Bezug zu nehmen, wenn es um einen Verstoß gegen ihre Bestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr gehe.

74. Insoweit genügt, ohne dass zu der Begründetheit der vorliegenden Rüge Stellung genommen werden muss, der von der Kommission angebrachte Hinweis, dass das Gericht jedenfalls in Rn. 64 des angefochtenen Urteils auf die Begründetheit des Vorbringens der Rechtsmittelführerin zu einem angeblichen Verstoß gegen Art. 56 AEUV eingegangen ist. Selbst wenn diese Rüge begründet sein sollte, ginge sie daher ins Leere, da die Zurückweisung des dritten Teils des ersten Klagegrundes durch das Gericht jedenfalls auf die in Rn. 64 des Urteils dargelegten Gründe gestützt wäre.

75. Mit ihrer zweiten Rüge, die auf zwei verschiedene Argumente gestützt wird, die zusammen zu prüfen sind, beanstandet die Rechtsmittelführerin die Feststellungen in Rn. 64 des angefochtenen Urteils.

41 Sie verweist insbesondere auf die Rn. 82, 92 und 93 der Klageschrift.

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

76. Sie wendet sich erstens gegen die Feststellung in Rn. 64 des Urteils, sie habe nicht dargetan, inwiefern der Umstand, dass sie aufgrund der Definition des Anwendungsbereichs der in Rede stehenden Beihilferegelung vom Zugang zu Darlehen ausgeschlossen sei, für die das Königreich Schweden eine staatliche Garantie gewährt habe, „geeignet ist, sie von der Erbringung von Dienstleistungen von und nach Schweden abzuhalten, zumal sich aus den Akten ergibt, dass die [Rechtsmittelführerin] unabhängig von der in Rede stehenden Beihilferegelung und aus rein kommerziellen Gründen ihre Tätigkeit auf dem schwedischen Markt sowohl hinsichtlich der bedienten Zielorte als auch hinsichtlich der Zahl der vorhandenen Flugzeuge schrittweise reduziert hat". Diese Feststellung sei fehlerhaft, da bereits der Ausschluss von einem Vorteil, der „schwedischen Luftfahrtunternehmen" vorbehalten sei, die freie Erbringung von Dienstleistungen durch andere Luftfahrtunternehmen behindere, wie im Übrigen aus dem Urteil International Jet Management hervorgehe[43]. Außerdem beruhe die Feststellung auf einer offensichtlichen Verfälschung der Tatsachen. Zweitens wendet sich Ryanair gegen die Feststellung in Rn. 64 des angefochtenen Urteils, sie habe „nicht die tatsächlichen oder rechtlichen Umstände angegeben, die dazu führen würden, dass die in Rede stehende Beihilferegelung wettbewerbsbeschränkende Wirkungen entfaltet, die über diejenigen hinausgehen, die das Verbot von Art. 107 Abs. 1 AEUV auslösen, die aber, wie im Zusammenhang mit den ersten beiden Teilen des ersten Klagegrundes ausgeführt, gleichwohl erforderlich und verhältnismäßig sind, um die durch die Covid-19-Pandemie verursachte beträchtliche Störung des schwedischen Wirtschaftslebens im Einklang mit den Anforderungen von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV zu beheben". Die Rechtsmittelführerin wirft dem Gericht zunächst vor, es habe einen Fehler begangen, indem es sich bei der Prüfung einer Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs ausschließlich auf Art. 107 AEUV bezogen habe. Sie macht unter Verweis auf ihre Ausführungen zur ersten Rüge ihres ersten Rechtsmittelgrundes (siehe Nr. 12 der vorliegenden Schlussanträge) geltend, dass eine unmittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, wie sie mit der streitigen Maßnahme, die den freien Dienstleistungsverkehr beeinträchtige, eingeführt worden sei, nur auf der Grundlage der in Art. 52 AEUV, auf den Art. 62 AEUV verweise, abschließend aufgezählten Ausnahmegründe gerechtfertigt werden könne. Schließlich macht sie mit ähnlichen Argumenten, wie sie in Bezug auf die vierte Rüge des ersten Rechtsmittelgrundes geprüft worden sind, im Wesentlichen geltend, sie habe dargetan, dass die sich aus der in Rede stehenden Beihilferegelung ergebende Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs nicht gerechtfertigt sei.

77. Auf dieses Vorbringen erwidert die Kommission unter Bezugnahme auf das Urteil Iannelli & Volpi im Wesentlichen, dass die Frage, ob die Auswirkungen einer Beihilfe auf den freien Dienstleistungsverkehr nach dem Unionsrecht verboten seien, allein anhand der Bestimmungen des AEU-Vertrags über staatliche Beihilfen zu entscheiden sei, zumindest wenn es sich um wesentliche Elemente der Beihilfe wie die Festlegung des Kreises ihrer Begünstigten handele.

78. Diese Auffassung überzeugt mich nicht. Zwar hat der Gerichtshof in Rn. 10 des Urteils Iannelli & Volpi in einem Kontext, in dem es um die wechselseitigen Beziehungen zwischen den Bestimmungen über Beihilfen und denen über den freien Warenverkehr ging, festgestellt, dass der Umstand, dass „ein System staatlicher oder aus staatlichen Mitteln gespeister Beihilfen lediglich infolge der Begünstigung bestimmter einheimischer Unternehmen oder Produkte geeignet ist, die Einfuhr ähnlicher oder konkurrierender Erzeugnisse aus den übrigen Mitgliedstaaten zumindest mittelbar zu beeinträchtigen, … für sich allein genommen … nicht [genügt], um eine Beihilfe als solche einer Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung

[43] Die Rechtsmittelführerin verweist auf die Rn. 65 und 66 dieses Urteils.

im Sinne von [Art. 34 AEUV] gleichzustellen“, und dass, wenn man diese Bestimmung „so weit auslegen [wollte], dass danach eine Beihilfe im Sinne von [Art. 107 AEUV] als solche einer mengenmäßigen Beschränkung nach [Art. 34 AEUV] gleichzuachten wäre, … dies die Tragweite der [Art. 107 und 108 AEUV] ändern [würde]“. Allerdings ergibt sich meines Erachtens aus der Lektüre dieses Urteils, dass die vom Gerichtshof vorgenommene Unterscheidung zwischen den Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit und denen über staatliche Beihilfen im Wesentlichen auf der vom Vertrag beabsichtigten Aufteilung der Zuständigkeiten und nicht auf ihrer sich gegenseitig ausschließenden Anwendung beruht [44]. Andererseits hat der Gerichtshof mehrfach entschieden, dass ein und derselbe Fall sowohl in den Anwendungsbereich der Bestimmungen über die Freizügigkeit als auch in den der Bestimmungen über staatliche Beihilfen fallen kann und dass der Umstand, dass eine einzelstaatliche Maßnahme möglicherweise als Beihilfe im Sinne von Art. 107 AEUV betrachtet werden kann, keinen hinreichenden Grund dafür darstellt, sie von den Bestimmungen des Vertrags über die Freizügigkeit auszunehmen [45], und umgekehrt [46]. Wie außerdem bereits in Nr. 19 der vorliegenden Schlussanträge erwähnt, kann die Kommission nach gefestigter Rechtsprechung eine staatliche Beihilfe, die im Hinblick auf gewisse ihrer Modalitäten anderen Bestimmungen des Vertrags zuwiderläuft, nicht für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklären. Diese Rechtsprechung hat der Gerichtshof zuletzt in seinem Urteil vom 31. Januar 2023, Kommission/Braesch u. a., bestätigt, in dem er im Übrigen unter Verweis auf das Urteil Iannelli & Volpi sowie auf die Urteile vom 15. April 2008, Nuova Agricast [47], und vom 22. September 2020, Österreich/Kommission [48], entschieden hat, dass die Modalitäten, die die Voraussetzungen für die Beihilfefähigkeit im Rahmen einer Beihilferegelung festlegen, untrennbar mit der Beihilfe als solcher verbunden sind und zu den von der Kommission im Rahmen des Verfahrens nach Art. 108 AEUV zu prüfenden und gegebenenfalls zu genehmigenden Punkten gehören, so dass, wenn entsprechende Modalitäten zu einem Verstoß gegen bestimmte Vorschriften oder allgemeine Grundsätze des Unionsrechts führen, ein von der Kommission erlassener Beschluss, mit dem eine solche Regelung genehmigt wird, zwangsläufig seinerseits rechtswidrig ist [49]. Daraus ergibt sich, dass die Kommission verpflichtet ist, die Kohärenz zwischen Art. 107 AEUV und insbesondere den Bestimmungen über die Freizügigkeit zu wahren.

79. Allerdings kann das Vorbringen der Rechtsmittelführerin meines Erachtens keinen Erfolg haben, und zwar im Wesentlichen auf der Grundlage von ähnlichen Erwägungen wie denen, die ich in den Nrn. 23 und 25 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt habe und auf die ich verweise, sowie der in Nr. 67 dieser Schlussanträge enthaltenen Schlussfolgerung, dass das

[44] Vgl. Rn. 14 des Urteils Iannelli & Volpi, in der der Gerichtshof ausschließlich auf den verfahrensrechtlichen Aspekt Bezug nimmt und ausführt, dass „Modalitäten einer Beihilfe, die einen etwaigen Verstoß gegen andere besondere Vertragsbestimmungen als die [Art. 107 und 108 AEUV] enthalten, … derart untrennbar mit dem Zweck der Beihilfe verknüpft sein [können], dass sie nicht für sich allein beurteilt werden können; die Prüfung ihrer Auswirkung auf die Vereinbarkeit oder Nichtvereinbarkeit der Beihilfe insgesamt hat in einem solchen Fall zwangsläufig nach dem Verfahren des [Art. 108 AEUV] zu erfolgen“. Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 23. April 2002, Nygård (C-234/99, EU:C:2002:244, Rn. 55), vom 2. Mai 2019, A-Fonds (C-598/17, EU:C:2019:352, Rn. 47 und 48), und zuletzt Urteil vom 31. Januar 2023, Kommission/Braesch u. a. (C-284/21 P, EU:C:2023:58). Ich weise jedenfalls darauf hin, dass, wie die Kommission zu Recht geltend macht, eine Voraussetzung für die Gewährung einer Beihilfe, die die durch diese Beihilfe Begünstigten festlegt – wie im vorliegenden Fall der Besitz einer in Schweden erteilten Genehmigung –, zweifellos den in Rn. 14 des Urteils Iannelli & Volpi genannten Kriterien entspricht. Wie Generalanwalt Saugmandsgaard Øe in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, Nr. 81) zutreffend ausgeführt hat, „ist eine Modalität notwendig, um das Ziel oder das Funktionieren einer Beihilfe zu erreichen, wenn sie ein Bestandteil oder wesentliches Element der Beihilfe ist, so dass ihre Nichtanwendbarkeit zu einer Änderung des Umfangs oder der wichtigsten Merkmale der Beihilfe führt“.

[45] Vgl. z. B. Urteil vom 20. März 1990, Du Pont de Nemours Italiana (C-21/88, EU:C:1990:121, Rn. 20); vgl. auch Urteil vom 19. September 2002, Spanien/Kommission (C-114/00, EU:C:2002:508, Rn. 101 bis 104).

[46] Vgl. Urteil vom 28. Februar 2018, ZPT (C-518/16, EU:C:2018:126, Rn. 47).

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

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

[49] Vgl. zuletzt Urteil vom 31. Januar 2023, Kommission/Braesch u. a. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, Rn. 96 bis 100).

Gericht die ihm von der Rechtsmittelführerin vorgeworfenen Fehler – einschließlich des in den Nrn. 65 und 66 dieser Schlussanträge erörterten Fehlers – nicht begangen hat, indem es festgestellt hat, dass das doppelte Kriterium, das zur Bestimmung der durch die Beihilfe begünstigten Luftfahrtunternehmen herangezogen worden sei, nicht über das hinausgegangen sei, was zur Erreichung des Ziels dieser Regelung erforderlich gewesen sei.

80. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, den zweiten Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

C. Zum dritten Rechtsmittelgrund

81. Mit ihrem dritten Rechtsmittelgrund beanstandet Ryanair die Rn. 67 bis 69 des angefochtenen Urteils, in denen das Gericht festgestellt hat, dass Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV die Kommission nicht dazu verpflichte, die positiven Auswirkungen der Beihilfe gegen ihre negativen Auswirkungen auf die Handelsbedingungen und die Aufrechterhaltung eines unverfälschten Wettbewerbs abzuwägen. Die Rechtsmittelführerin erhebt insoweit zwei Rügen, die zusammen zu prüfen sind.

82. Die erste Rüge richtet sich gegen Rn. 67 des angefochtenen Urteils. In dieser Randnummer hat das Gericht zum einen entschieden, dass sich „[a]us dem Wortlaut [von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV] ergibt …, dass [seine] Verfasser der Auffassung waren, es liege im Interesse der Union als Ganzer, dass der eine oder andere Mitgliedstaat in der Lage sei, eine größere oder gar existenzielle Krise zu überwinden, die nur schwerwiegende Folgen für die Wirtschaft aller oder einiger der anderen Mitgliedstaaten und damit für die Union als solche haben könne“, und zum anderen unter Verweis im Wege der Analogie auf das Urteil Österreich/Kommission[50] ausgeführt, dass „[d]iese Auslegung des Wortlauts von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV … insofern durch den Vergleich mit Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV bestätigt [wird], der ‚Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft‘ betrifft, als der Wortlaut der letztgenannten Bestimmung eine Voraussetzung enthält, die sich auf den Nachweis bezieht, dass die Handelsbedingungen nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, und die in Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV nicht enthalten ist“. Ryanair macht geltend, erstens erwähne Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV nur die Auswirkungen der Beihilfe auf die Handelsbedingungen und nicht auf einen unverfälschten Wettbewerb, zweitens habe das Gericht die Erwägungen des Gerichtshofs in der Rechtssache Österreich/Kommission zu Unrecht auf Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV übertragen und schließlich finde die Verpflichtung, die negativen Auswirkungen der Beihilfe gegen ihre positiven Auswirkungen abzuwägen, Anwendung auf jede der unter Art. 107 Abs. 3 AEUV fallenden Beihilfen.

83. Mit ihrer zweiten Rüge wendet sich Ryanair gegen das Ergebnis, zu dem das Gericht in Rn. 68 des angefochtenen Urteils gelangt ist, in der es festgestellt hat, dass „[s]oweit … die Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV erfüllt sind, d. h. im vorliegenden Fall, dass in dem betreffenden Mitgliedstaat tatsächlich eine beträchtliche Störung des Wirtschaftslebens vorliegt und dass die zur Behebung dieser Störung beschlossenen Beihilfemaßnahmen zu diesem Zweck sowohl erforderlich als auch angemessen und verhältnismäßig sind, … diese Maßnahmen als im Interesse der Union getroffen anzusehen [sind], so dass diese Bestimmung die Kommission nicht dazu verpflichtet, die positiven Auswirkungen der Beihilfe gegen ihre negativen

[50] Rn. 20 und 39.

Auswirkungen auf die Handelsbedingungen und die Aufrechterhaltung eines unverfälschten Wettbewerbs abzuwägen, anders als es Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV verlangt". Nach Ansicht des Gerichts „bedarf es im Rahmen von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV keiner solchen Abwägung, da von einem positiven Ergebnis ausgegangen wird", denn „[d]ass es einem Mitgliedstaat gelingt, eine beträchtliche Störung seines Wirtschaftslebens zu beheben, kann … für die Union im Allgemeinen und den Binnenmarkt im Besonderen nur von Vorteil sein". Ryanair macht geltend, das Gericht habe eine Art „wohlwollender Gleichgültigkeit" seitens der Kommission gebilligt, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht habe, ihren nationalen Belangen zum Nachteil des Unionsinteresses Vorrang einzuräumen. Im Kontext einer Krise wie der durch die Covid-19-Pandemie verursachten, die die gesamte Union betroffen habe und aus der die Unternehmen aller Mitgliedstaaten geschwächt hervorgehen würden, seien solche protektionistischen Maßnahmen besonders schädlich, und ihre Auswirkungen auf die Handelsbedingungen und einen unverfälschten Wettbewerb könnten irreversibel sein. Dies spreche vielmehr für eine verstärkte Überwachung durch die Kommission und gegen eine Befreiung von der Verpflichtung, die Auswirkungen staatlicher Maßnahmen im Sinne von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV gegeneinander abzuwägen.

84. Ich erinnere daran, dass der Gerichtshof in seinem Urteil vom 29. April 2004, Italien/Kommission [51], ohne zwischen den verschiedenen in Art. 107 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Ausnahmen zu unterscheiden, ausgeführt hat, dass „[d]ie wirtschaftlichen Wertungen, die bei der Anwendung [dieser Vorschrift] vorgenommen werden, … auf die Gemeinschaft als Ganzes zu beziehen [sind] [52], was bedeutet, dass die Kommission verpflichtet ist, die Auswirkung einer Beihilfe auf den Wettbewerb und den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr zu prüfen" [53], und dass sie „[b]ei dieser Prüfung … die positiven Auswirkungen der Beihilfe gegen ihre negativen Auswirkungen auf die Handelsbedingungen und die Aufrechterhaltung eines unverfälschten Wettbewerbs abzuwägen [hat]" [54]. Wie das Gericht in seinem Urteil vom 19. September 2018, HH Ferries u. a./Kommission [55], auf das Ryanair einen Großteil ihrer Argumentation stützt, meines Erachtens zutreffend ausgeführt hat, ist das Erfordernis einer solchen Abwägung Ausdruck des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der engen Auslegung der Ausnahmen vom Verbot staatlicher Beihilfen nach Art. 107 Abs. 1 AEUV. Dieses Erfordernis gilt also für jede der in Art. 107 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Ausnahmen.

85. Die gegenteilige Begründung des Gerichts im angefochtenen Urteil überzeugt mich nicht. Diese Begründung beruht im Wesentlichen, wenn nicht ausschließlich, auf der Anwendung desselben Auslegungskriteriums, das der Gerichtshof im Urteil Österreich/Kommission auf der Grundlage eines Vergleichs des Wortlauts von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b und c AEUV herangezogen hat. Auf dieses Urteil stützt sich das Gericht nämlich in Rn. 67 des angefochtenen Urteils, um seine wörtliche Auslegung von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV zu untermauern. Unter Berufung auf die Nichtberücksichtigung des Unterschieds zwischen dem Wortlaut dieser

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

[52] Der Gerichtshof hatte bereits in mehreren Urteilen in diesem Sinne entschieden, vgl. u. a. Urteile vom 17. September 1980, Philip Morris Holland/Kommission (730/79, EU:C:1980:209, Rn. 24 und 26), vom 14. September 1994, Spanien/Kommission (C-278/92 bis C-280/92, EU:C:1994:325, Rn. 51), und vom 14. Januar 1997, Spanien/Kommission (C-169/95, EU:C:1997:10, Rn. 18).

[53] Vgl. in diesem Sinne zu Art. 107 Abs. 3 Buchst. a AEUV Urteile vom 19. September 2002, Spanien/Kommission (C-113/00, EU:C:2002:507, Rn. 67), und Spanien/Kommission (C-114/00, EU:C:2002:508, Rn. 81).

[54] Vgl. Urteil vom 29. April 2004, Italien/Kommission (C-372/97, EU:C:2004:234, Rn. 82 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[55] T-68/15, EU:T:2018:563, Rn. 211 (im Folgenden: Urteil HH Ferries u. a./Kommission). In diesem Urteil hat das Gericht die von der Kommission – auch im vorliegenden Verfahren – vertretene Ansicht zurückgewiesen, dass dieses Erfordernis nicht auf Analysen nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV anwendbar sei.

Vorschrift und dem von Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV, auf den der Gerichtshof im Urteil Österreich/Kommission hingewiesen hatte, hat das Gericht im Wesentlichen seine frühere Rechtsprechung im Urteil HH Ferries u. a./Kommission geändert.

86. In Rn. 20 des Urteils Österreich/Kommission hat sich der Gerichtshof, gestützt auf den Wortlaut von Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV, im Wesentlichen auf die Feststellung beschränkt, dass nach dieser Vorschrift die Vereinbarkeit einer Beihilfe nicht davon abhängt, dass sie einem Ziel von gemeinsamem Interesse dient, und dass die Verfasser des Vertrags, wenn sie ein solches zusätzliches Erfordernis hätten aufstellen wollen, dies ausdrücklich getan hätten, wie es bei Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV der Fall war. Eine solche Argumentation kann meines Erachtens aber nicht herangezogen werden, um einen der Parameter für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Beihilfe vom Anwendungsbereich von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV auszunehmen. Zum einen ist nämlich festzustellen – und zwar selbst wenn man davon ausgeht, dass, wie die Kommission geltend macht, die negative Voraussetzung von Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV, wonach Beihilfen die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern dürfen, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, einen ausdrücklichen Verweis auf das Erfordernis darstellt, die positiven und negativen Auswirkungen einer Beihilfe in dem in Nr. 84 der vorliegenden Schlussanträge dargelegten Sinne gegeneinander abzuwägen –, dass diese Voraussetzung, wie die Rechtsmittelführerin anführt, nicht die Berücksichtigung der Auswirkungen der Beihilfe auf einen unverfälschten Wettbewerb erwähnt und dass daher, folgte man der Logik des Gerichts, eine solche Beurteilung auch im Rahmen von Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV – entgegen dem, was aus dem Urteil Österreich/Kommission[56] selbst hervorgeht – ausgeschlossen bliebe. Zum anderen kann das Fehlen einer ähnlichen negativen Voraussetzung im Wortlaut von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV nicht dazu führen, dass die Prüfung der Auswirkungen der Beihilfe und die Abwägung dieser Auswirkungen unabhängig vom Kontext, in dem die Beihilfe eingeführt wird, von vornherein ausgeschlossen wird, indem, wie das Gericht es tut, eine Vermutung der Übereinstimmung mit dem gemeinsamen Interesse eingeführt wird.

87. Im Übrigen weise ich darauf hin, dass diese Vermutung nach der Logik, auf die sich das Gericht stützt, eindeutig unwiderlegbar erscheint. Die Schlussfolgerung, zu der es in den Rn. 67 und 68 des angefochtenen Urteils gelangt ist, beruht nämlich auf einem Automatismus, wonach bei Vorliegen der Voraussetzungen von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV eine Beihilfe, die darauf gerichtet ist, eine beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats zu beheben, zwangsläufig im Interesse der Union eingeführt wird. Ein solcher Standpunkt erscheint jedoch mit der Klarstellung unvereinbar, die der Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache auf Ersuchen der Kommission vornehmen sollte, nämlich dass die Kommission bei der Anwendung der Ausnahmeregelung von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV zwar nicht verpflichtet ist, die Auswirkungen der Beihilfe abzuwägen, es ihr aber freisteht, dies zu tun.

88. Ich bin daher der Ansicht, dass das Gericht einen Rechtsfehler begangen hat, als es in Rn. 68 des angefochtenen Urteils zu dem Ergebnis gelangt ist, dass Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV die Kommission nicht dazu verpflichte, die positiven Auswirkungen der Beihilfe gegen ihre negativen Auswirkungen auf die Handelsbedingungen und die Aufrechterhaltung eines unverfälschten Wettbewerbs abzuwägen.

[56] Vgl. Urteil Österreich/Kommission (Rn. 101), und Urteil vom 12. Juli 2018, Österreich/Kommission (T-356/15, EU:T:2018:439, Rn. 370).

89. Ein Rechtsmittel ist dennoch zurückzuweisen, wenn zwar die Gründe eines Urteils des Gerichts einen Verstoß gegen Unionsrecht erkennen lassen, die Urteilsformel sich aber aus anderen Rechtsgründen als richtig darstellt [57]. Aus den Gründen, die ich darlegen werde, bin ich der Auffassung, dass der dritte Rechtsmittelgrund in jedem Fall als unbegründet zurückzuweisen ist, und schlage dem Gerichtshof vor, die Begründung in diesem Punkt zu ersetzen.

90. Für die Beurteilung der Vereinbarkeit von Beihilfemaßnahmen mit dem Binnenmarkt gemäß Art. 107 Abs. 3 AEUV ist ausschließlich die Kommission zuständig, die dabei der Kontrolle der Unionsgerichte unterliegt [58]. Hierbei verfügt die Kommission über ein weites Ermessen, dessen Ausübung komplexe wirtschaftliche und soziale Wertungen voraussetzt [59]. Bei der Ausübung dieses Ermessens kann die Kommission Leitlinien erlassen, um die Kriterien festzulegen, auf deren Grundlage sie die Vereinbarkeit von durch die Mitgliedstaaten geplanten Beihilfemaßnahmen mit dem Binnenmarkt zu beurteilen beabsichtigt. Nach ständiger Rechtsprechung beschränkt die Kommission dadurch, dass sie solche Verhaltensnormen erlässt, selbst die Ausübung ihres Ermessens und kann grundsätzlich nicht von diesen Normen abweichen, ohne dass dies gegebenenfalls wegen eines Verstoßes gegen allgemeine Rechtsgrundsätze wie die der Gleichbehandlung oder des Vertrauensschutzes geahndet würde [60]. Zwar kann die Kommission durch Erlass von Verhaltensnormen nicht auf die Ausübung des Ermessens, das ihr Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV verleiht, verzichten [61], doch hat der Gerichtshof in Bezug auf die Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2013 über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen auf den Bankensektor im Kontext der Finanzkrise [62] ausgeführt, dass die Wirkung des Erlasses der in dieser Mitteilung enthaltenen Verhaltensnormen „in einer Selbstbeschränkung der Kommission bei der Ausübung ihres Ermessens in dem Sinne besteht, dass die Kommission, wenn ein Mitgliedstaat bei ihr eine geplante staatliche Beihilfe anmeldet, die diesen Normen entspricht, dieses Vorhaben grundsätzlich genehmigen muss“ [63]. Eine ähnliche Wirkung im Sinne einer Selbstbeschränkung muss auch dem Befristeten Rahmen zuerkannt werden.

91. Dieser Rahmen, der zur Bewältigung einer beispiellosen gesundheitlichen Notlage erlassen wurde, die das Wirtschaftsleben aller Mitgliedstaaten beeinträchtigte und erhebliche Eingriffe der Mitgliedstaaten in den Sektoren notwendig machte, die am stärksten von den durch die Pandemie verursachten Einschränkungen getroffen wurden, hat es der Kommission ermöglicht, zahlreiche von den Mitgliedstaaten angemeldete Vorhaben innerhalb kürzester Frist zu prüfen und zu genehmigen, da die Wirksamkeit der Maßnahmen auch von ihrer Rechtzeitigkeit abhing. Der streitige Beschluss ist im Kontext einer solchen Notlage erlassen worden.

92. Es besteht kein Zweifel daran, dass, wie die Kommission selbst in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht hat, gerade in Krisenzeiten auf die Einhaltung der allgemeinen Grundsätze der Union und der Grundsätze der Politik im Bereich der staatlichen Beihilfen zu achten ist. Aus diesem Grund bin ich, wie oben dargelegt, der Auffassung, dass der Gerichtshof bestätigen sollte, dass die Kommission auch in Notlagen wie denjenigen, auf die die

[57] Vgl. u. a. Urteil Österreich/Kommission (Rn. 47).

[58] Vgl. Urteil vom 15. Dezember 2022, Veejaam und Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[59] Vgl. Urteil vom 15. Dezember 2022, Veejaam und Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[60] Vgl. Urteil vom 15. Dezember 2022, Veejaam und Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[61] Vgl. Urteil vom 15. Dezember 2022, Veejaam und Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[62] Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen ab dem 1. August 2013 auf Maßnahmen zur Stützung von Banken im Kontext der Finanzkrise (ABl. 2013, C 216, S. 1).

[63] Vgl. Urteil vom 19. Juli 2016, Kotnik u. a. (C-526/14, EU:C:2016:570, Rn. 43).

Ausnahmeregelung von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV Anwendung findet [64], im Einzelfall in ihrem Beschluss zur Beurteilung der Vereinbarkeit einer bei ihr angemeldeten Maßnahme die positiven und negativen Auswirkungen der von den Mitgliedstaaten insoweit erlassenen Beihilfemaßnahmen abzuwägen hat, um zu gewährleisten, dass diese Maßnahmen mit dem gemeinsamen Interesse vereinbar sind.

93. Es steht jedoch ebenso außer Zweifel, dass die außergewöhnliche Lage, die durch die Einschränkungen infolge der Covid-19-Pandemie entstanden ist, die Auswirkungen dieser Einschränkungen auf das Wirtschaftsleben der gesamten Union – die weit über die räumlich begrenzte Dimension der Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats im Sinne von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV hinausgehen – sowie die Notwendigkeit eines rechtzeitigen Eingreifens zur Unterstützung der am stärksten betroffenen Sektoren allesamt bei der Festlegung des Ziels von gemeinsamem Interesse, vor dessen Hintergrund die Abwägung vorgenommen und die erforderliche Koordinierung der nationalen Maßnahmen sichergestellt werden muss, zu berücksichtigen sind.

94. In diesem Zusammenhang bin ich der Ansicht, dass die Kommission innerhalb bestimmter Grenzen befugt sein muss, eine solche Abwägung in allgemeiner Form vorzunehmen, und zwar durch Instrumente, die die Auswirkungen einer Krise auf das Wirtschaftsleben der Union insgesamt untersuchen und Regeln und Grenzen festlegen, die für alle zur Bewältigung der Krise erlassenen staatlichen Maßnahmen nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV gelten; dies unter der Annahme, dass solche Maßnahmen, sofern sie diese Regeln und Grenzen einhalten und darüber hinaus im Hinblick auf das verfolgte Ziel verhältnismäßig sind, im gemeinsamen Interesse liegen, da die durch sie verursachten Verzerrungen grundsätzlich als notwendig angesehen werden.

95. Der Befristete Rahmen, nach dem die Vereinbarkeit der in Rede stehenden Beihilferegelung mit dem Binnenmarkt beurteilt wurde, erfüllt meines Erachtens die oben genannten Anforderungen. Die Kommission zeigt darin sowohl die Dimensionen der Auswirkungen der Gesundheitskrise auf die Wirtschaft der Union auf, als auch die Notwendigkeit einer koordinierten wirtschaftlichen Reaktion der Mitgliedstaaten und der Unionsorgane, um diese negativen Auswirkungen abzumildern, und weist darauf hin, dass angesichts der außergewöhnlichen Umstände, die der Ausbruch von Covid-19 herbeiführt, Unternehmen jeglicher Größe mit einem gravierenden Liquiditätsmangel konfrontiert sein können, weshalb die Mitgliedstaaten in der Lage sein sollten, „Kreditinstituten und anderen Finanzintermediären ein[en] Anreiz [zu bieten], ihrer Rolle auch weiterhin gerecht zu werden und die Wirtschaftstätigkeit in der EU weiter zu unterstützen“, insbesondere durch Beihilfen nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV, die über Banken als Finanzintermediäre fließen und diesen Unternehmen unmittelbar zugutekommen (Rn. 4 und 5) [65]. Die Kommission weist sodann auf die Bedeutung hin, die der EU-Beihilfekontrolle zukommt, um sicherzustellen, „dass eine Fragmentierung des EU-Binnenmarkts vermieden wird und weiterhin faire Wettbewerbsbedingungen herrschen“, und um zu verhindern, „dass es zu schädlichen Subventionswettläufen kommt, bei denen finanziell besser aufgestellte Mitgliedstaaten ihre Nachbarn zum Nachteil des Zusammenhalts innerhalb der Union übertreffen können“ (Rn. 10). Schließlich führt die Kommission aus, dass mit dem Befristeten Rahmen „ein Rahmen geschaffen werden [soll], der es den Mitgliedstaaten ermöglicht, den derzeitigen Schwierigkeiten von Unternehmen zu begegnen und gleichzeitig die Integrität des EU-Binnenmarkts zu wahren und für faire Wettbewerbsbedingungen zu sorgen“ (Rn. 16). In Anbetracht dieser Ziele hat die

[64] Selbst wenn man der Auffassung der Kommission folgte, dass die Störung im Wirtschaftsleben des betreffenden Mitgliedstaats „existenziell“ sei und es ihm erlaube, sich auf die Ausnahmeregelung von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV zu berufen.

[65] Dieses Ziel spiegelt sich in Rn. 42 des streitigen Beschlusses wider.

Kommission in Abschnitt 3.2 des Befristeten Rahmens, der Beihilfen in Form von Garantien für Darlehen betrifft, anerkannt, dass diese Art von Beihilfen „unter den gegenwärtigen Umständen … für Darlehen mit begrenzter Laufzeit und begrenztem Darlehensbetrag eine geeignete, erforderliche und gezielte Lösung darstellen [kann]“, um Unternehmen bei plötzlichen Liquiditätsengpässen Zugang zu Liquidität zu verschaffen.

96. Mir ist bewusst, dass auch der vorgeschlagene Ansatz [66] im Wesentlichen auf einer Vermutung beruht. Im Gegensatz zu der in Rn. 68 des angefochtenen Urteils aufgestellten Vermutung gewährt dieser Ansatz der Kommission jedoch mehr Flexibilität, während die Unionsgerichte weiterhin die Ausübung des Ermessens durch die Kommission einer – wenn auch beschränkten – Kontrolle unterziehen können.

97. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass es notwendig ist, dass bei der Abwägung, die in Instrumenten wie dem Befristeten Rahmen vorgenommen wird, insbesondere bei Instrumenten, die für lange Zeiträume gelten sollen, auch die Auswirkungen von bereits im Rahmen früherer Instrumente genehmigten Maßnahmen auf die Handelsbedingungen und den unverfälschten Wettbewerb berücksichtigt werden, und zwar um zu verhindern, dass ein solcher Ansatz in der Praxis die Kontrolle der Kommission über die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Unterstützung ihrer Unternehmen in Krisenzeiten – insbesondere bei Krisen, die einen oder mehrere Wirtschaftszweige in mehr als einem Mitgliedstaat beeinträchtigen, sich über einen längeren Zeitraum erstrecken oder aufeinander folgen – schwächt und somit nachhaltig die fairen Wettbewerbsbedingungen, unter denen die Unternehmen der Union tätig sind, insbesondere zugunsten der Unternehmen verzerrt, deren Mitgliedstaaten finanziell besser aufgestellt sind.

98. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen bin ich der Ansicht, dass der dritte Rechtsmittelgrund nach Ersetzung der in den Rn. 67 bis 70 des angefochtenen Urteils enthaltenen Begründung zurückzuweisen ist.

III. Schlussfolgerung

99. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, den ersten, den zweiten und den dritten Rechtsmittelgrund von Ryanair zurückzuweisen.

[66] Ich weise darauf hin, dass dieser Ansatz von der Kommission vor dem Gericht vertreten und von diesem in Rn. 71 des angefochtenen Urteils zurückgewiesen worden ist.