Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GIOVANNI PITRUZZELLA
apresentadas em 16 de março de 2023 [1]

Processo C-209/21 P

Ryanair DAC
contra

Comissão Europeia

«Recurso — Auxílios de Estado — Suécia — COVID-19 — Garantias de empréstimos para apoio às companhias aéreas — Decisão da Comissão de não suscitar objeções»

1. O recurso objeto do presente processo integra-se num vasto contencioso pendente no Tribunal de Justiça no âmbito do qual a Ryanair impugna os acórdãos através dos quais o Tribunal Geral negou provimento aos recursos interpostos das decisões através das quais a Comissão Europeia autorizou medidas de apoio adotadas por vários Estados-Membros, na sequência da pandemia de COVID-19, relativamente a companhias aéreas que operam no respetivo território sob a forma de auxílios individuais ou de regimes de auxílio e que se baseiam, consoante o caso, no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE ou no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE [2]. No presente processo, a Ryanair DAC (a seguir «Ryanair» ou «recorrente») pede ao Tribunal de Justiça que anule o Acórdão de 17 de fevereiro de 2021, Ryanair/Comissão [3] (a seguir «acórdão recorrido»)

I. Factos, processo no Tribunal Geral, acórdão recorrido, processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

2. Os factos que deram origem ao recurso interposto no Tribunal Geral são descritos nos n.os 1 a 3 do acórdão recorrido e podem ser resumidos da seguinte forma.

3. Em 3 de abril de 2020, o Reino da Suécia notificou à Comissão Europeia uma medida de auxílio sob a forma de regime de garantias de empréstimos a certas companhias aéreas (a seguir «regime de auxílios em causa»), destinado a assegurar que as companhias aéreas titulares de uma licença emitida por esse Estado-Membro, importantes para a conectividade deste último, dispusessem de liquidez suficiente para evitar que as perturbações causadas pela pandemia da COVID-19 comprometessem a sua viabilidade e para preservar a continuidade da atividade económica durante e após a crise atual. O regime de auxílios em causa beneficiará todas as companhias aéreas titulares, em 1 de janeiro de 2020, da licença sueca para exercer atividades comerciais no domínio

[1] Língua original: italiano.

[2] Para a descrição do contexto em que o recurso objeto das presentes conclusões foi apresentado, remeto para o n.º 1 das minhas Conclusões no processo C-320/21 Ryanair DAC/Comissão.

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

da aviação nos termos do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008, relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade [4], com exceção das companhias aéreas cuja atividade principal consista na exploração de serviços não regulares de transporte aéreo de passageiros. O montante máximo dos empréstimos garantidos ao abrigo deste regime será de 5 mil milhões de coroas suecas (SEK) e a garantia incidirá sobre créditos ao investimento e créditos para fundo de maneio, será concedido até 31 de dezembro de 2020 e terá uma duração máxima de seis anos. Em 11 de abril de 2020, a Comissão adotou a Decisão C(2020) 2366 final relativa ao auxílio de Estado SA.56812 (2020/N) — Suécia — COVID-19: regime de garantias de empréstimos a favor das companhias aéreas (a seguir «decisão impugnada»), pela qual, após ter concluído que a medida em causa constituía um auxílio de Estado na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, avaliou a sua compatibilidade com o mercado interno à luz da sua Comunicação de 19 de março de 2020, intitulada «Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19» [5], e alterada em 3 de abril de 2020 [6] (a seguir «quadro temporário»). A Comissão concluiu que o regime de auxílios em causa preenchia todas as condições pertinentes enunciadas no ponto 3.2 do referido enquadramento temporário intitulado «Auxílios sob forma de garantias sobre empréstimos» e era compatível com o mercado interno, em conformidade com o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE. Por conseguinte, não formulou objeções a seu respeito.

4. Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 1 de maio de 2020, a Ryanair interpôs recurso da decisão impugnada. A República Francesa e o Reino da Suécia foram autorizados a intervir em apoio dos pedidos da Comissão. A Ryanair invocou quatro fundamentos de recurso. O primeiro fundamento era relativo, em substância, a uma violação dos princípios da não discriminação em razão da nacionalidade e da livre prestação de serviços; o segundo, à violação do dever de ponderação dos efeitos benéficos do auxílio com os seus efeitos negativos sobre as trocas comerciais e sobre a manutenção de uma concorrência não falseada; o terceiro, em substância, a uma violação dos direitos processuais derivados do artigo 108.º, n.º 2, TFUE e o quarto, à violação do dever de fundamentação. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou improcedentes todos os fundamentos invocados pela Ryanair e o recurso na sua totalidade, condenou a Ryanair no pagamento das suas próprias despesas e das despesas suportadas pela Comissão e declarou que a República Francesa e o Reino da Suécia pagariam as suas próprias despesas.

5. Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 1 de abril de 2021, a Ryanair interpôs o recurso que é objeto das presentes conclusões. Em 19 de outubro de 2022, realizou-se uma audiência, comum ao processo C-210/21 P Ryanair/Comissão, relativa a uma medida de auxílio sob a forma de uma moratória sobre o pagamento da taxa de aviação civil e da taxa de solidariedade sobre os bilhetes de avião devidas mensalmente no período compreendido entre março e dezembro de 2020, concedida pela França às companhias aéreas titulares de uma licença de exploração emitida nesse Estado-Membro; no decurso da referida audiência, a Ryanair, a Comissão, a Suécia e a França apresentaram as respetivas observações orais.

6. A Ryanair pede ao Tribunal de Justiça, a título principal, que anule o acórdão recorrido e a decisão impugnada e condene a Comissão no pagamento das despesas e, a título subordinado, que anule a decisão impugnada, remeta o processo para o Tribunal Geral para reapreciação e

[4] (JO 2008, L 293, p. 3).

[5] JO 2020, C 91 I, p. 1.

[6] JO 2020, C 112 I, p. 1.

reserve para final a decisão quanto às despesas da primeira instância e do recurso. A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso e condene a recorrente nas despesas. A Suécia e França pedem ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso.

II. Quanto ao presente recurso

7. A Ryanair invoca cinco fundamentos de recurso, a saber o primeiro relativo a uma violação do princípio da não discriminação, o segundo a um erro de direito e à desvirtuação dos factos no que diz respeito à argumentação da recorrente relativa à violação da livre prestação de serviços, o terceiro ao erro de direito cometido pelo Tribunal Geral ao negar a existência da obrigação da Comissão de ponderar os efeitos positivos e negativos do auxílio, o quarto a um erro de direito e à desvirtuação dos factos no que respeita à apreciação da existência de um vício de fundamentação da decisão impugnada e o quinto à falta de constatação pelo Tribunal Geral de que a Comissão estava obrigada a dar início ao procedimento formal de investigação relativamente ao regime em questão.

8. Conforme solicitado pelo Tribunal de Justiça, as presentes conclusões centrar-se-ão apenas nos três primeiros fundamentos de recurso.

A. Quanto ao primeiro fundamento de recurso

9. Com o seu primeiro fundamento, dirigido contra os n.os 25 a 57 do acórdão recorrido, a Ryanair alega que o Tribunal Geral violou o direito da União Europeia relativamente à determinação da existência, no regime de auxílios em causa, de uma discriminação em razão da nacionalidade sem uma justificação admissível. Este fundamento subdivide-se em cinco acusações.

10. Nos fundamentos do acórdão recorrido objeto das referidas acusações, o Tribunal Geral constatou, antes de mais, que «um dos critérios de elegibilidade [para o regime de auxílios em causa], a saber, o da posse de uma licença sueca, tinha como consequência um tratamento diferente das companhias aéreas que dispõem do seu estabelecimento principal na Suécia, capazes de beneficiar de um empréstimo garantido pelo Estado, e das que têm esse estabelecimento noutro Estado-Membro e que operam na Suécia, com destino à Suécia e a partir da Suécia, ao abrigo da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento, que não podem invocar essa licença» (n.º 30 do acórdão recorrido). Afirmou, em seguida, que mesmo admitindo que essa diferença de tratamento pudesse ser equiparada a uma discriminação na aceção do artigo 18.º, primeiro parágrafo, TFUE, importava sublinhar que, segundo esta disposição, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade no âmbito de aplicação dos Tratados «sem prejuízo das suas disposições especiais» e que, por conseguinte, era necessário verificar se essa diferença de tratamento era permitida à luz do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, que constitui a base jurídica da decisão impugnada. Este exame implicava, segundo o Tribunal Geral, por um lado, que o objetivo do regime de auxílios em causa satisfizesse as exigências desta última disposição e, por outro, que as modalidades de concessão do auxílio não ultrapassassem o necessário para alcançar esse objetivo. Por conseguinte, o Tribunal Geral definiu, em primeiro lugar, o objetivo do regime de auxílios em causa (n.os 32 e 33 do acórdão recorrido) e averiguou, em seguida, se as modalidades de concessão do auxílio não ultrapassavam o que era necessário para alcançar o objetivo do regime de auxílios em causa e preenchiam os requisitos impostos pelo artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE (n.os 34 a 56 do acórdão recorrido), respondendo pela negativa à primeira questão e pela afirmativa à segunda (n.º 57 do acórdão recorrido).

1. Quanto à primeira acusação

11. Com a primeira acusação do seu primeiro fundamento, a Ryanair alega que o Tribunal Geral violou o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade porque, embora tenha, por um lado, constatado a existência de uma diferença de tratamento entre as companhias aéreas cujo estabelecimento principal está situado na Suécia e aquelas cujo estabelecimento principal está situado noutro Estado-Membro e tenha, por outro lado, admitido que tal diferença de tratamento poderia constituir uma discriminação, concluiu que esta última tinha de ser examinada apenas à luz do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE. Segundo a recorrente, a referida conclusão está viciada de quatro erros de direito distintos.

12. Em primeiro lugar, a Ryanair alega que a restrição da elegibilidade para o regime de auxílio em causa às companhias aéreas titulares de uma licença de exploração emitida na Suécia constitui, em conformidade com o Acórdão de 18 de março de 2014, International Jet Management [7] — que o Tribunal Geral ignorou a seu ver deliberadamente -, uma discriminação direta em razão da nacionalidade. Em segundo lugar, a Ryanair alega que, ao contrário do que o Tribunal Geral afirmou no n.º 31 do acórdão recorrido, o artigo 107.º TFUE não constitui uma «disposição especial» na aceção do artigo 18.º, primeiro parágrafo, TFUE, na medida em que não estabelece normas específicas de não discriminação. Em terceiro lugar, a Ryanair alega que uma discriminação direta em razão da nacionalidade como a introduzida pela medida controvertida só pode ser justificada por motivos de derrogação expressamente previstos no Tratado e, portanto, tratando-se de uma medida que afeta a livre prestação de serviços, pelos motivos de ordem pública, de segurança pública e de saúde pública taxativamente enunciadas no artigo 52.º TFUE, para o qual remete o artigo 62.º TFUE. As justificações apresentadas pela Comissão na decisão impugnada, relativas à necessidade de preservar a conectividade da Suécia, não são, no entender da Ryanair, abrangidas por tais derrogações. Em quarto lugar, a Ryanair alega que, mesmo que a livre prestação de serviços fosse inaplicável no caso em apreço, o Tribunal Geral não apreciou, em todo o caso, conforme exigido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça e, em especial, pelo Acórdão International Jet Management, a diferença de tratamento introduzida pelo regime de auxílios em causa se justificava com base em «considerações objetivas independentes da nacionalidade das pessoas em causa».

13. Recordo que o princípio da igualdade de tratamento proíbe, por um lado, que as situações comparáveis sejam tratadas de maneira diferente e, por outro lado, que as situações diferentes sejam tratadas de maneira igual, a não ser que tal tratamento seja objetivamente justificado [8].

14. O artigo 18.º, primeiro parágrafo, TFUE prevê que «[n]o âmbito de aplicação dos Tratados, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade». Segundo jurisprudência constante, esta disposição só se destina a ser aplicada autonomamente em situações reguladas pelo direito da União para as quais os Tratados não prevejam regras específicas de não discriminação [9]. Segundo o Tribunal de Justiça, constituem regras deste tipo, nomeadamente as disposições do Tratado relativas à liberdade de circular e de permanecer no território dos Estados-Membros conferida pelo artigo 20.º, n.º 2, alínea a), TFUE e pelo artigo 21.º TFUE [10], as disposições em matéria de livre circulação de mercadorias (artigos 30.º,

7 C-628/11, EU:C:2014:171, n.º 68, a seguir «Acórdão International Jet Management».

8 V. Acórdão de 27 de outubro de 2022, ADPA e Gesamtverband Autoteile-Handel (C-390/21, EU:C:2022:837, n.º 41).

9 V. Acórdão de 6 de outubro de 2022, Contship Italia (C-433/21 e C-434/21, EU:C:2022:760, n.º 29 e jurisprudência aí referida).

10 Acórdão de 15 de julho de 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, n.º 65).

34.º e 110.º TFUE)[11], de livre circulação de trabalhadores (artigo 45.º TFUE)[12], de liberdade de estabelecimento (artigo 49.º TFUE)[13], de livre prestação de serviços (artigos 56.º a 62.º TFUE)[14] e de livre circulação de capitais (artigos 63.º e 65.º TFUE)[15]. A aplicação do artigo 18.º, primeiro parágrafo, TFUE está, portanto, sujeita à condição de que à situação que dá origem à discriminação invocada não se aplique nenhuma regra específica prevista pelos Tratados e destinada a proibir a discriminação em razão da nacionalidade[16].

15. Como já tive a oportunidade de referir nas minhas Conclusões no processo Ryanair/Comissão, C-320/21 P[17], embora a proibição de auxílios prevista no artigo 107.º, n.º 1, TFUE se destine a garantir que a concorrência no mercado interno não seja distorcida por intervenções dos Estados-Membros, que tendem a favorecer as empresas nacionais, tenho alguma dificuldade em reconhecer a essa disposição a natureza de norma destinada a implementar a proibição de discriminação em razão da nacionalidade da mesma forma que as disposições do Tratado FUE sobre as quatro liberdades. Com efeito, conforme escrevi no referido contexto, embora entre o princípio da não discriminação enunciado no artigo 18.º, n.º 1, TFUE e o regime dos auxílios de Estado exista uma afinidade tendencial de objetivos, a saber a proteção da concorrência e das liberdades europeias, tal regime constitui, no entanto, um instrumento de controlo da discriminação, mas não contém ele próprio uma regra de não discriminação. No entanto, como alega a Comissão, os n.ºs 2 e 3 do artigo 107.º TFUE, na medida em que preveem, em determinadas condições, a compatibilidade de determinados auxílios com o mercado interno, admitem diferenças de tratamento sempre que necessárias e proporcionadas à realização dos objetivos visados por essas disposições e são, portanto, pertinentes para efeitos da aplicação do princípio da não discriminação, enquanto «disposições especiais» dos Tratados na aceção do artigo 18.º, n.º 1, TFUE.

16. O segundo argumento suscitado pela Ryanair no âmbito da acusação em análise deve, por conseguinte, na minha opinião, ser rejeitado.

17. Com o seu primeiro e quarto argumentos, a Ryanair alega, fazendo referência ao Acórdão International Jet Management, que o critério de seleção dos beneficiários adotado pelo regime de auxílios em causa tem natureza discriminatória e não é justificado por «considerações objetivas independentes da nacionalidade» na aceção do referido acórdão.

18. Recordo, a este propósito, desde logo, que o Tribunal de Justiça já afirmou, repetidas vezes, que as decisões adotadas pela Comissão no âmbito do procedimento previsto no artigo 108.º TFUE não devem nunca conduzir a um resultado que seja contrário às disposições específicas do Tratado e que, portanto, um auxílio de Estado que, por via de algumas das suas modalidades, contradiz outras disposições do Tratado ou viola princípios gerais do direito da União, como o princípio da igualdade de tratamento, não pode ser declarado compatível com o

11 V. Acórdão de 18 de junho de 2019, Áustria/Alemanha (C-591/17, EU:C:2019:504, n.º 40).

12 V. Acórdão de 6 de outubro de 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, n.º 78).

13 Acórdão de 3 de março de 2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, n.º 55).

14 V. Acórdão de 18 de junho de 2019, Áustria/Alemanha (C-591/17, EU:C:2019:504, n.º 40 e jurisprudência aí referida).

15 V. Acórdão de 18 de março de 2021, Autoridade Tributária e Aduaneira (Imposto sobre as mais-valias imobiliárias) (C-388/19, EU:C:2021:212, n.º 21)

16 V. Acórdão de 11 de junho de 2020, TÜV Rheinland LGA Products e Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:453, n.ºs 31 e 33 e jurisprudência aí referida).

17 No mesmo sentido, ver as minhas Conclusões no processo C-320/21 P, Ryanair/Comissão, n.ºs 63 a 66.

mercado interno pela Comissão [18]. O referido limite decorre, segundo o Tribunal de Justiça, da economia geral do Tratado, no âmbito do qual as normas em matéria de auxílios não constituem, de facto, um «sistema fechado».

19. Ao contrário do que a Comissão sustenta nas suas observações apresentadas no Tribunal de Justiça, a referida jurisprudência não exclui da obrigação de respeitar as disposições do Tratado relativas à igualdade de tratamento e à liberdade de circulação as regras do Estado-Membro que definem o círculo de beneficiários de um regime de auxílios. Tal exclusão não decorre, a meu ver, nem da referência genérica, na jurisprudência acima referida, às «modalidades» do auxílio, nem do Acórdão de 22 de março de 1977, Iannelli & Volpi [19], no qual se baseia a Comissão nas suas observações relativas ao segundo fundamento de recurso, para cuja análise remeto.

20. Tal não significa, porém, que a jurisprudência invocada no n.º 18 das presentes conclusões deva, em todo o caso, ser conciliada com o facto de, no sistema do Tratado FUE, a [verificação da] compatibilidade de um auxílio com o mercado interno dever ser feita à luz das disposições do artigo 107.º, n.ºs 2 e 3, TFUE, que, como foi acima referido, admitem diferenças de tratamento sempre que estas sejam necessárias e proporcionadas à realização dos objetivos visados pelo Tratado e constituem, no sentido especificado no n.º 15 das presentes conclusões, «disposições especiais» nos termos do artigo 18.º, n.º 1, TFUE.

21. É com base nos referidos princípios que importa analisar os argumentos da recorrente baseados no Acórdão International Jet Management. Recordo que, no referido acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 18.º TFUE se opunha à legislação de um Estado-Membro que exigia a uma transportadora aérea que possuía uma licença de exploração concedida por outro Estado-Membro uma autorização de entrada no seu espaço aéreo para efetuar voos provenientes de países terceiros, quando essa autorização não era exigida para as transportadoras aéreas titulares de uma licença de exploração concedida pelo primeiro Estado-Membro. Depois de ter observado que as regras da igualdade de tratamento entre nacionais e não nacionais proíbem não apenas as discriminações ostensivas baseadas na nacionalidade, ou na sede, no caso das sociedades, mas ainda todas as formas dissimuladas de discriminação que, através da aplicação de outros critérios de diferenciação, conduzam, de facto, ao mesmo resultado, o Tribunal de Justiça observou, no referido acórdão, que a legislação nacional em causa, baseada no Estado de emissão da licença de exploração, introduzia um critério de distinção que, de facto, conduz ao mesmo resultado que um critério baseado na nacionalidade, porque, de acordo com o artigo 4.º, alínea a), do Regulamento n.º 1008/2008, a licença de exploração é concedida pela autoridade de licenciamento competente do Estado-Membro onde a transportadora aérea dispõe do estabelecimento principal na aceção do artigo 2.º, ponto 26), do mesmo regulamento [20]. No n.º 68 do referido acórdão, no qual se baseia a argumentação da Ryanair, o Tribunal de Justiça afirmou que «[e]ssa diferença de tratamento só pode ser justificada se se basear em considerações objetivas independentes da nacionalidade das pessoas em causa e proporcionadas ao objetivo legitimamente prosseguido pelo direito nacional».

22. Começo por observar que, sendo a titularidade de uma licença de exploração emitida na Suécia um dos requisitos para ter acesso ao regime de auxílios em causa, a Ryanair não erra ao considerar, invocando o Acórdão International Jet Management, que o círculo dos beneficiários do referido regime é definido, designadamente, em função de «um critério de distinção que, de

[18] V. Acórdãos de 31 de janeiro de 2023, Comissão/Braesch e o. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, n.º 96) e de 22 de setembro de 2020, Áustria/Comissão (C-594/18 P, EU:C:2020:742, n.º 44 e jurisprudência aí referida; a seguir «Áustria/Comissão»).

[19] 74/76, EU:C:1977:51 (a seguir: «Acórdão Iannelli & Volpi»).

[20] V. Acórdão International Jet Management, n.ºs 64 a 66.

facto, conduz ao mesmo resultado que um critério baseado na nacionalidade» [21]. Contudo, as semelhanças do caso em apreço com o processo que deu origem ao referido acórdão e, portanto, a possibilidade de transpor para o presente processo os princípios estabelecidos pelo referido acórdão, esgotam-se, na minha opinião, nesta única constatação.

23. Com efeito, a disciplina dos auxílios de Estado apresenta especificidades próprias, não só processuais, que devem ser tidas em conta também para efeitos de aplicação do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade. Em especial, em função da natureza da medida em questão e do objetivo por ela prosseguido, a exigência de uma ligação com o território nacional para efeitos da elegibilidade para o auxílio pode ser simultaneamente necessária e proporcional, de modo que mesmo um critério distintivo, como o utilizado para definir o círculo de beneficiários do regime de auxílios em causa, baseado, no essencial, na sede social da empresa [22], pode, consoante o caso, ser justificado e não discriminatório [23].

24. O Tribunal Geral considerou, portanto, corretamente, no n.º 31 do acórdão recorrido, que só poderia haver discriminação se e na medida em que a exigência de uma licença emitida na Suécia não se revelasse adequada e proporcionada ao objetivo prosseguido pelo regime de auxílios em causa na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE [24].

25. Em todo o caso, mesmo que se considere que o Acórdão International Jet Management é relevante para efeitos da aplicação do princípio geral da não discriminação no domínio dos auxílios de Estado, considero que as considerações relativas à necessidade de preservar a conectividade da Suécia em geral e, em especial, a conectividade interna ao território sueco - incluindo a continuação dos serviços essenciais de transporte aéreo também ligados ao estado de emergência sanitária criado pela pandemia da COVID-19 -, uma necessidade que, como se verá melhor mais adiante, constitui o objetivo fundamental prosseguido pelo legislador sueco ao estabelecer o regime de auxílios em causa, são suscetíveis de constituir «considerações objetivas independentes da nacionalidade das pessoas em causa» [25], de «natureza meramente económica» [26] na aceção do referido acórdão. Mesmo no referido contexto, porém, a apreciação da proporcionalidade continua a ser a pedra angular da avaliação da existência de uma discriminação proibida pelo artigo 18.º, primeiro parágrafo, TFUE. De facto, o n.º 68 do Acórdão International Jet Management especifica que as considerações invocadas pelo Estado-Membro em causa para justificar a diferença de tratamento em razão da nacionalidade — que, no caso em apreço, sublinhe-se, ao contrário do que sucedia no Acórdão International Jet Management, não favorece todas as companhias aéreas com licença emitida pela Suécia, mas apenas as que preencham critérios adicionais específicos — devem ser «proporcionadas ao objetivo legitimamente prosseguido pelo direito nacional».

21 V. Acórdão International Jet Management, n.º 65.

22 V. Acórdão International Jet Management, n.º 66.

23 É o que resulta, no essencial, em especial do Acórdão de 26 de setembro de 2002, Espanha/Comissão (C-351/98, EU:C:2002:530, n.º 57).

24 De facto, o raciocínio seguido pelo Tribunal Geral no n.º 31 do acórdão recorrido é parcialmente diferente do proposto. No essencial o referido órgão jurisdicional entendeu que, se se considerasse que a diferença de tratamento introduzida pelo regime de auxílios em causa constituía uma discriminação em razão da nacionalidade, haveria, em todo o caso, que verificar se tal discriminação não seria permitida em aplicação do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE.

25 V. Acórdão International Jet Management, n.º 68.

26 V. Acórdão International Jet Management, n.º 70.

26. Resulta do exposto que o primeiro e quarto argumentos apresentados pela Ryanair no âmbito da primeira acusação do seu primeiro fundamento de recurso são também improcedentes. Quanto ao terceiro argumento, uma vez que este se sobrepõe, no essencial, aos argumentos apresentados no contexto do seu quarto fundamento de recurso, remeto para o exame desse fundamento de recurso.

27. Tendo em conta o conjunto das considerações anteriores, a primeira acusação do primeiro fundamento de recurso, na parte até aqui examinada, deve, a meu ver, ser julgada improcedente.

2. Quanto à segunda acusação

28. Com a segunda acusação do seu primeiro fundamento de recurso, a Ryanair alega que o n.º 32 do acórdão recorrido, no qual o Tribunal Geral declarou que o regime de auxílios em causa visava «sanar a perturbação grave da economia sueca ocasionada pela pandemia da COVID-19 […], assegurando a conectividade da Suécia», está viciado por um erro de direito e por uma desvirtuação dos factos. Segundo a recorrente, resulta claramente da decisão impugnada que o verdadeiro objetivo do referido regime era assegurar liquidez suficiente às companhias aéreas titulares de uma licença de exploração emitida na Suécia, selecionadas com base num critério discriminatório em razão da nacionalidade.

29. Em meu entender, tal acusação deve ser rejeitada. Considero, de facto, que o Tribunal Geral identificou corretamente o objetivo principal do regime de auxílios em causa na exigência de assegurar a conectividade interna e externa da Suécia e que não cometeu os erros que lhe são imputados pela recorrente ao concluir, no n.º 33 do acórdão recorrido, que o referido objetivo era conforme com a finalidade prosseguida pelo artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE de permitir aos Estados-Membros sanar uma perturbação grave da economia. O objetivo de assegurar a ligação aérea do território sueco está claramente expresso tanto no n.º 8 da decisão impugnada, que descreve o regime de auxílios em causa, como no n.º 43 da mesma decisão, no qual a Comissão aprecia a pertinência do referido objetivo e das modalidades para o alcançar para efeitos de aplicação do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE. Decorre distintamente desses considerandos, referidos pelo Tribunal Geral no n.º 32 do acórdão recorrido, que a seleção dos beneficiários do regime com base no critério da posse de uma licença de exploração emitida na Suécia é determinante para a prossecução de tal objetivo e constitui um meio para o alcançar, da mesma forma que a exigência de operar voos de e para ou no interior do território sueco e a exclusão dos voos *charter*, e não, ao contrário do alegado pela recorrente, um objetivo em si mesmo.

30. Esta conclusão também não é posta em causa pelo tratamento especial concedido pelas autoridades suecas à SAS AB (a seguir «SAS»)[27], que é uma das companhias aéreas que mais contribui para a conectividade da Suécia, nem pelo facto de que as companhias aéreas elegíveis para o regime de auxílio em causa deviam possuir uma licença de exploração emitida pela Suécia antes de 1 de janeiro de 2020, uma vez que a referida data, embora anterior à data em que a Organização Mundial de Saúde (OMS) qualificou oficialmente a epidemia da COVID-19 como pandemia (11 de março de 2020), se situa num período, ligeiramente anterior, em que a

[27] Como sublinha a Ryanair, na nota de rodapé n.º 10 da decisão impugnada é indicado que um montante máximo de 1,5 mil milhões de SEK estava reservado à SAS.

emergência sanitária já começava a tomar forma [28] e não pode, portanto, ao contrário do que a Ryanair parece afirmar, ser considerada totalmente alheia ao acontecimento cujas consequências o esquema de auxílios em causa se destinava a remediar.

3. Quanto à terceira acusação

31. A recorrente alega que, ao concluir, nos n.os 38 a 44 do acórdão recorrido, que a Comissão tinha demonstrado, na decisão impugnada, a necessidade de restringir o acesso ao regime de auxílios em questão às companhias aéreas titulares de uma licença de exploração emitida pelas autoridades suecas, o Tribunal Geral cometeu vários erros de direito e desvirtuou manifestamente os factos.

32. Em primeiro lugar, o Tribunal Geral errou ao considerar, nos n.os 40 e 41 do acórdão recorrido, «quanto à adequação do regime de auxílios em causa», que, tendo em conta que esse regime se traduz sob a forma de garantias de Estado para empréstimos por um período máximo de seis anos, «o critério da posse de uma licença sueca […] permit[ia] assegurar uma certa estabilidade da presença, pelo menos administrativa e financeira, dessas últimas», permitindo, por um lado, às autoridades suecas controlar a forma como o auxílio é utilizado, de modo que a garantia de Estado deva utilizar-se o mínimo possível (n.º 40) e, por outro lado, reconhecendo-lhes a possibilidade de levar a cabo, em conformidade com as obrigações decorrentes, nomeadamente, do artigo 5.º e do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1008/2008, o controlo financeiro dos beneficiários (n.º 41). Além disso, o Tribunal Geral errou, no entender da recorrente, ao concluir, ainda nos n.os 40 e 41 do acórdão recorrido, que o mesmo controlo não teria sido possível das «companhias aéreas que operam no território sueco enquanto meras prestadoras de serviços», dado que, em primeiro lugar, «uma prestação de serviços [pode], por definição, cessar a breve trecho, para não dizer imediatamente» (n.º 40) e, em segundo lugar, as autoridades suecas não têm competência, nos termos do Regulamento n 1008/2008, «para monitorizar a situação financeira das companhias aéreas que não dispõem de uma licença sueca» (n.º 41). Por último, a recorrente alega que o Tribunal Geral errou ao concluir, no n.º 42 do acórdão recorrido, que as disposições do Regulamento n.º 1008/2008 «estabelecem obrigações regulamentares recíprocas entre as companhias aéreas detentoras de uma licença sueca e as autoridades suecas e, assim, um vínculo específico e estável entre elas que responde de forma adequada às condições previstas no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, que exigem que o auxílio se destine a sanar uma perturbação grave da economia do Estado-Membro em causa».

33. A recorrente apresenta três argumentos distintos.

34. Em primeiro lugar, alega que os fundamentos da decisão impugnada não contêm qualquer referência à possibilidade de as autoridades suecas controlarem a forma como o auxílio é utilizado pelas companhias beneficiárias. O Tribunal Geral completou, portanto, a seu ver, a fundamentação da decisão, que seria originalmente insuficiente.

35. A este respeito, observo que, no n.º 43 [da decisão] impugnada, a Comissão refere expressamente o facto de as companhias aéreas com uma licença de exploração emitida na Suécia terem o seu estabelecimento principal nesse Estado-Membro e estarem aí sujeitas a um controlo regular da sua situação financeira. Portanto, ao contrário do essencial das alegações da Ryanair, o Tribunal Geral não substituiu a fundamentação da decisão impugnada pela sua, mas,

[28] Em 30 de janeiro de 2020, a OMS emitiu um aviso de «Emergência de Saúde Pública de Âmbito Internacional» (P.H.E.I.C., *Public Health Emergency of International Concern*).

quando muito, tornou-a explícita. A este respeito, recordo que, no âmbito da fiscalização da legalidade, referida no artigo 263.º TFUE, o Tribunal Geral não pode, em todo o caso, substituir a fundamentação do autor do ato impugnado pela sua [29], mas pode, no entanto, exceto no caso em que nenhum elemento material o justifique, ser levado a interpretar a fundamentação do ato impugnado de uma forma diferente da do seu autor, e mesmo, em certas circunstâncias, a recusar a fundamentação formal apresentada por este [30]. Ora, no n.º 40 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral limitou-se, a fim de responder à acusação da recorrente, a proceder a uma interpretação da decisão impugnada em conformidade com as indicações aí contidas e não procedeu, portanto, à substituição da fundamentação da referida decisão.

36. Em segundo lugar, a Ryanair alega que, ao contrário do que, a seu ver, o Tribunal Geral dava a entender, não existe qualquer ligação entre o facto de a companhia aérea beneficiária do auxílio ser titular de uma licença de exploração emitida no Estado-Membro que concede o auxílio e a capacidade desse Estado-Membro para controlar a utilização do auxílio. Com efeito, o controlo efetuado nos termos do artigo 8.º do Regulamento n.º 1008/2008 pela autoridade de licenciamento competente tinha como único objetivo verificar se as transportadoras aéreas dispõem, em qualquer momento, de fundos suficientes para garantir a segurança das suas atividades. A referida autoridade não tinha, segundo a recorrente, qualquer poder coercivo sobre as referidas transportadoras no que diz respeito à utilização dos seus recursos financeiros. A Ryanair alega ainda que a Suécia poderia ter sujeitado a concessão do auxílio a compromissos objetivos de controlo da sua utilização pelos beneficiários, em vez de impor um requisito discriminatório em razão da nacionalidade. Refere, a título de exemplo, a Decisão 2010/13/CE [31], na qual a Comissão declarou incompatível com o mercado interno uma medida alemã que limitava o auxílio em questão às empresas com sede e direção no Estado-Membro em causa, declarando que a necessidade de controlar a situação financeira dos beneficiários poderia ser satisfeita por meios menos discriminatórios.

37. A este respeito, observo que, tal como salientou a Comissão nas suas observações escritas, por força dos artigos 8.º e 9.º do Regulamento n.º 1008/2008, a autoridade de licenciamento competente pode, a qualquer momento, avaliar o desempenho financeiro de uma transportadora aérea comunitária à qual tenha concedido uma licença de exploração, solicitando-lhe as informações relevantes (artigo 8.º, n.º 4, segundo parágrafo e artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1008/2008). Além disso, para efeitos de avaliação da continuação da capacidade financeira dos titulares de licenças já emitidas, a referida autoridade tem o poder de exigir, além das contas auditadas relativas a cada exercício financeiro, um projeto de balanço, valores das despesas e receitas registadas e previstas, previsão do volume de negócios e planos de liquidez (ver Anexo I do Regulamento n.º 1008/2008, n.º 3), bem como, em circunstâncias específicas - em especial, no caso da exploração de novos serviços aéreos ou de transformações substanciais na escala das suas atividades - um «plano de exploração» que contém, em relação a um determinado período, «uma descrição pormenorizada das atividades comerciais da transportadora aérea projetadas para o período em causa, nomeadamente no que se refere à evolução prevista do mercado e aos investimentos a realizar, incluindo as implicações financeiras e económicas dessas atividades» [v. artigo 8.º, n.ºs 5 e 6, e a definição do conceito de plano de exploração no artigo 2.º, ponto 12), do referido regulamento].

[29] V., no referido sentido, Acórdão de 6 de outubro de 2021, World Duty Free Group e Espanha/Comissão (C-51/19 P e C-64/19 P, EU:C:2021:793, n.º 70).

[30] V. Acórdão de 6 de outubro de 2021, World Duty Free Group e Espanha/Comissão (C-51/19 P e C-64/19 P, EU:C:2021:793, n.º 71).

[31] Decisão 2010/13/CE da Comissão, de 30 de setembro de 2009, relativa ao regime de auxílio C 2/09 (ex N 221/08 e N 413/08) que a Alemanha tenciona conceder a fim de modernizar as condições gerais aplicáveis aos investimentos de capital (JO 2010, L 6, p. 32, em especial o considerando 108).

38. Independentemente do objetivo específico do controlo efetuado pelas autoridades de licenciamento competentes ou da ausência de poderes efetivos de coerção sobre a utilização dos recursos financeiros dos titulares de licenças já emitidas, resulta das considerações anteriores a possibilidade efetiva, ou mesmo a obrigatoriedade, de efetuar um controlo contínuo e abrangente que permita às autoridades do Estado-Membro que concede o auxílio, tal como afirmou corretamente o Tribunal Geral no n.º 40 do acórdão recorrido, verificar a utilização do referido auxílio e, em especial, uma vez que se trata de um auxílio sob a forma de garantia pública, avaliar em termos concretos o risco de execução da referida garantia. Contudo, não vejo por que razão o facto de os poderes de controlo conferidos pelo Regulamento n.º 1008/2008 à autoridade de licenciamento serem também utilizados para verificar a utilização pelos titulares de licenças já emitidas dos recursos estatais concedidos no contexto da atividade de transporte sujeita a controlo constituiria, como alega a Ryanair, uma violação do referido regulamento, mesmo supondo que o objetivo dos poderes conferidos a essas autoridades seja apenas o de garantir a segurança do transporte aéreo.

39. Ora, conforme sublinhado pelo Tribunal Geral, as companhias aéreas que dispõem de uma licença emitida por um Estado-Membro diferente não estão sujeitas a um controlo como o acima descrito. Por outro lado, conforme corretamente observado tanto pelo Governo sueco como pelo Governo francês, um controlo semelhante em termos de amplitude e de intensidade - refletindo a intensidade da ligação entre cada transportadora aérea e o Estado de emissão da licença de exploração - dificilmente poderia ser contratualmente imposto a essas companhias como condição para a concessão do auxílio. O exemplo dado pela Ryanair da companhia aérea estónia Nordica, com a qual a Suécia celebrou alegadamente um contrato de serviço público, é irrelevante para o presente caso, em que a medida em apreço constitui um auxílio concedido sob a forma de garantia estatal e em que está em causa a forma como a companhia aérea em questão honra os empréstimos obtidos e não em que medida cumpre as obrigações de serviço público assumidas [32]. Do mesmo modo, não é pertinente, mesmo admitindo que seja procedente [33] a remissão feita pela Ryanair para a Decisão 2010/13, uma vez que, na referida decisão, o auxílio estava limitado, conforme referido, às sociedades que possuíssem simultaneamente a respetiva sede social e a respetiva sede administrativa no Estado-Membro em causa, uma dupla exigência que excluía estabelecimentos comerciais, sucursais permanentes e filiais de empresas da UE, considerada pela Comissão como não justificada pela necessidade, invocada pelo referido Estado-Membro, de efetuar os controlos necessários da situação financeira dos investidores.. Ora, conforme corretamente assinalado pela Comissão, o artigo 4.º do Regulamento n.º 1008/2008, que refere o conceito de «estabelecimento principal» [34], lido em conjugação com o artigo 2.º, ponto 26) do referido regulamento, não exige uma tal cumulação. Finalmente, o facto de o regime de auxílios em causa ser concedido e administrado por uma autoridade administrativa diferente daquela que exerce o controlo não põe em causa a eficácia dos controlos a que estão sujeitas as companhias aéreas elegíveis para o auxílio na Suécia nem a estabilidade da presença dessas companhias neste Estado-Membro que permitem, como declarou o Tribunal Geral, um controlo mais fácil das condições de utilização do auxílio.

[32] A Ryanair refere a Decisão C (2020) da Comissão, de 11 de agosto de 2020, relativa ao auxílio de Estado SA.57586 (2020/N) — Estónia COVID-19: Recapitalização e empréstimo com bonificação dos juros a favor da Nordica (JO 2020, C 346, p. 3), que menciona, no n.º 18 e na nota de rodapé n.º 10, um contrato de serviço público celebrado entre a Suécia e a Nordica, válido de 27 de outubro de 2019 a 27 de outubro de 2023.

[33] Segundo jurisprudência assente, a legalidade de uma prática decisória anterior (e *a fortiori* de uma decisão isolada), mesmo que demonstrada, não é suficiente para pôr em causa a legalidade de uma decisão da Comissão sobre auxílios estatais, ver Despacho de 10 de outubro de 2017, Greenpeace Energy/Comissão (C-640/16 P, não publicado, EU:C:2017:752, n.º 27 e jurisprudência aí referida).

[34] Recordo que, nos termos do artigo 2.º, n.º 26, do Regulamento n.º 1008/2008, se entende por «estabelecimento principal» «a sede efetiva ou a sede estatutária de uma transportadora aérea comunitária, situada no Estado-Membro em que a transportadora aérea comunitária exerce as principais funções financeiras e a fiscalização das operações, incluindo a gestão contínua da aeronavegabilidade».

40. Em terceiro lugar, a Ryanair afirma que o Regulamento n.º 1008/2008 não impõe qualquer obrigação às companhias aéreas de prestarem serviços de ou para o Estado-Membro que lhes emitiu a licença de exploração ou no território desse Estado-Membro, nem torna a interrupção da prestação de tais serviços mais difícil para tais companhias do que para as companhias aéreas que operam em regime de prestação de serviços.

41. A este respeito, deve notar-se que, ao contrário do que a Ryanair parece insinuar nos n.os 40 a 42 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral não afirmou, de forma alguma, nem sequer sugeriu a existência de uma obrigação para as transportadoras aéreas titulares de uma licença de exploração emitida num determinado Estado-Membro de operarem no território desse Estado-Membro. Em vez disso, limitou-se a observar que a titularidade de tal licença assegura uma «certa estabilidade da presença, pelo menos administrativa e financeira» dessas transportadoras, afirmação que não pode ser contestada.

42. Quanto à afirmação do Tribunal Geral, contida no n.º 40 do acórdão recorrido, contestada pela recorrente, de que uma prestação de serviços pode, por definição, cessar a breve trecho, para não dizer imediatamente, refira-se que a Ryanair se limita a observar que nenhuma disposição expressa do Regulamento n.º 1008/2008 ou do direito da União Europeia «torna menos difícil» para uma companhia aérea que não é titular de uma licença emitida num Estado-Membro do que para uma companhia aérea que seja titular de uma tal licença a cessação de atividade nesse Estado-Membro. Ora, um tal argumento, além de não permitir contrariar a referida afirmação do Tribunal Geral, não tem em conta o facto de, como observa a Comissão corretamente, os vínculos estáveis e recíprocos entre a transportadora aérea e o Estado-Membro de emissão da licença são de tal intensidade, que é pouco provável que a primeira decida cessar toda a atividade no território do segundo, tal como é pouco provável que uma transportadora aérea estabeleça o seu estabelecimento principal na aceção do artigo 4.º do Regulamento n.º 1008/2008, que inclui, nomeadamente, o controlo operacional e a gestão contínua da aeronavegabilidade, num Estado-Membro onde não tenciona exercer qualquer atividade. A própria Ryanair, não obstante o seu estatuto de companhia aérea pan-europeia e apesar de, como afirma, transportar mais passageiros de e para a Alemanha, Espanha ou Itália do que de e para a Irlanda, país emissor da respetiva licença de exploração, continua, no entanto, a ser a companhia aérea irlandesa mais importante, dando um «contributo inigualável» à conectividade e economia deste Estado-Membro há mais de 35 anos [35]. Em todo o caso, o Governo sueco, sem ser contestado pela Ryanair, afirma, na sua contestação, que não existem companhias aéreas titulares de uma licença de exploração emitida na Suécia que não prestem serviços aéreos com destino, origem ou no interior do território desse Estado-Membro.

43. Por conseguinte, o Tribunal Geral não cometeu, a meu ver, os erros que lhe foram imputados pela Ryanair ao concluir, nos n.os 43 e 44 do acórdão recorrido, que, ao limitar o benefício do auxílio apenas às companhias aéreas detentoras de uma licença sueca, o Reino da Suécia quis legitimamente assegurar-se da existência de um vínculo duradouro entre si e as companhias aéreas beneficiárias da sua garantia - embora as companhias aéreas titulares de licenças emitidas noutros Estados-Membros pudessem também contribuir em certa medida para a conectividade e para a economia suecas - e que essa limitação era adequada para atingir o objetivo de sanar uma perturbação grave da economia desse Estado-Membro. Acrescento que a existência de um tal vínculo duradouro apresentava uma especial relevância num contexto de crise e incerteza como o criado pela pandemia de Covid-19, suscetível de afetar seriamente as escolhas comerciais das companhias aéreas que operavam na Suécia.

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

44. Considero, por conseguinte, que a segunda acusação do primeiro fundamento de recurso deve ser rejeitada.

4. Quanto à quarta acusação

45. Com a quarta acusação do seu primeiro fundamento, a Ryanair alega que, ao rejeitar, nos n.os 45 a 54 do acórdão recorrido, os argumentos apresentados pela recorrente relativamente à falta de proporcionalidade do regime de auxílios em causa, o Tribunal Geral cometeu vários erros de direito e desvirtuou manifestamente os factos.

46. Apresenta cinco argumentos para o efeito.

47. Em primeiro lugar, a recorrente contesta a afirmação do Tribunal Geral, contida no n.º 45 do acórdão recorrido, de que «o duplo requisito de uma licença sueca e do serviço do território sueco por voos regulares é o mais adequado para garantir o caráter permanente da presença de uma companhia aérea no referido território». Segundo a recorrente, a justificação dada pelo Tribunal Geral ainda no n.º 45 do acórdão recorrido, a saber, de que «presença do estabelecimento principal de uma companhia aérea no território de um determinado Estado-Membro», na medida em que «corresponde ao local de tomada das decisões administrativas e financeiras», «é particularmente importante no caso presente para assegurar que a ligação da Suécia não seja interrompida abruptamente» basear-se-ia em alegações hipotéticas e erradas, uma vez que o critério essencial que leva uma companhia aérea a interromper ou a manter os seus serviços seria a sua estratégia comercial que não depende da localização do seu estabelecimento principal.

48. Uma vez que este argumento coincide essencialmente com os argumentos apresentados no âmbito da segunda acusação, limito-me a remeter para o n.º 42 das presentes conclusões. O simples facto de, em termos jurídicos, e em abstrato, uma companhia aérea poder cessar toda a atividade no território do Estado-Membro emissor da respetiva licença de exploração tão facilmente como uma companhia aérea que opera nesse Estado-Membro em regime de prestação de serviços, não permite pôr em causa a circunstância, invocada pelo Tribunal Geral, segundo a qual, na prática, tal cessação é altamente improvável em virtude dos vínculos recíprocos entre a transportadora aérea e o Estado-Membro de emissão da licença. Quanto à afirmação de que as companhias aéreas não titulares de uma licença no Estado-Membro em que operam «tendem a oferecer uma conectividade mais rápida», a recorrente não explica a sua pertinência para as conclusões do Tribunal Geral que impugna. Além disso, a referida afirmação baseia-se em dados cuja admissibilidade, posta em dúvida pela Comissão, o Tribunal Geral decidiu não se pronunciar, conforme resulta claramente do n.º 55 do acórdão recorrido, que a recorrente não contesta no âmbito do presente recurso.

49. Em segundo lugar, a Ryanair contesta a afirmação contida no n.º 45 do acórdão recorrido de que «as companhias aéreas elegíveis contribuem, no seu conjunto, maioritariamente para assegurar o serviço regular da Suécia tanto no que respeita ao transporte de carga como de passageiros». Segundo a recorrente, por um lado, a referida afirmação baseia-se numa manifesta desvirtuação dos factos, uma vez que os dados fornecidos pelo próprio Tribunal Geral, no n.º 46 do acórdão recorrido, mostram que as companhias aéreas titulares de uma licença sueca constituem uma minoria em dois dos três segmentos em que se dividem os serviços aéreos abrangidos pela decisão impugnada, nomeadamente os voos no interior da União (49 %) e os voos fora da União (35 %). Por outro lado, a referida afirmação seria contrária ao princípio da proporcionalidade, uma vez que implicaria que uma empresa ou categoria de empresas que cumpra «maioritariamente» o objetivo da medida tem direito à totalidade dos auxílios dessa

medida. A Ryanair alega igualmente que o Tribunal Geral cometeu um erro, no n.º 46 do acórdão recorrido, ao qualificar como «dado fundamental» o facto de que as companhias aéreas detentoras de uma licença sueca asseguravam, em 2019, 98 % do tráfego interno de passageiros e 84 % do transporte interno de carga. A avaliação correta do referido dado à luz do princípio da proporcionalidade deveria ter levado o Tribunal Geral a considerar que, constituindo o tráfego interno uma parte muito pequena do tráfego total da Suécia, não podia por si só justificar o critério da posse de uma licença nacional. Além disso, a recorrente observa que se o objetivo efetivamente prosseguido pelas autoridades suecas tivesse sido o de assegurar a conectividade interna da Suécia, uma medida de apoio às atividades não nacionais das companhias aéreas licenciadas por esse Estado-Membro deveria considerar-se em si mesma desproporcionada.

50. Os argumentos da Ryanair não me convencem.

51. A leitura combinada dos n.os 45 e 46 do acórdão recorrido mostra, de facto, que quando considerou que as companhias aéreas com uma licença sueca contribuem, no seu conjunto, maioritariamente para assegurar o serviço regular da Suécia, o Tribunal Geral pretendia, de facto, salientar o contributo global maioritário dessas companhias aéreas para a realização do objetivo geral de assegurar a conectividade desse Estado-Membro nas suas diversas componentes, constituídas pelo transporte interno e externo de passageiros e mercadorias. Uma tal leitura é confirmada pelo n.º 49, parte final, do acórdão recorrido, no qual o Tribunal Geral declara que, ao concentrar-se na sua quota do mercado sueco do transporte aéreo de passageiros de e para a Suécia, a recorrente «omite o facto de a conectividade da Suécia não ser só assegurada pelo transporte aéreo de passageiros, por um lado, e pelo transporte não interno da Suécia, por outro, mas também pelo transporte aéreo de carga e pelo transporte aéreo de passageiros internos». Nesta perspetiva, o simples facto de, como salienta a Ryanair, as companhias aéreas titulares de uma licença sueca não deterem uma quota maioritária no transporte de passageiros no interior e fora da União não tem a importância decisiva que lhe é atribuída pela recorrente.

52. Por outro lado, não considero que o Tribunal Geral tenha cometido os erros de direito que lhe são imputados pela recorrente, nem qualquer desvirtuação dos factos — que, de resto, a Ryanair não concretiza — ao sublinhar a importância especial para o Reino da Suécia de assegurar a conectividade aérea interna, dadas as características geográficas do referido Estado-Membro.

53. Na sua resposta, o Governo sueco salientou, em especial, a importância do transporte aéreo para assegurar a mobilidade na Suécia, em especial onde não existem ligações rodoviárias fixas, bem como, mais especificamente, a importância do transporte interno de mercadorias para a economia do país. É, portanto, compreensível que, na prossecução do objetivo de sanar a perturbação da economia causada pela pandemia, assegurando a conectividade da Suécia, as autoridades suecas tenham dado especial importância à conectividade interna. O Tribunal Geral não errou, portanto, ao considerar primordial o dado relativo à cobertura do tráfego interno de carga e de passageiros pelas companhias aéreas titulares de uma licença sueca. Ora, como já acima referido, o Reino da Suécia afirma, sem ser contestado a este respeito pela Ryanair, que todas as empresas detentoras de uma autorização sueca e elegíveis para o regime de auxílios em causa contribuem, em maior ou menor grau, para a conectividade interna da Suécia. O critério relativo à posse de uma tal licença reflete, assim, a realidade do mercado sueco do transporte aéreo.

54. Por último, ao contrário do que afirma a Ryanair, o simples facto de, no âmbito da estratégia implementada pelas autoridades de um Estado-Membro para a criação de um regime de auxílios com vista à realização de um determinado objetivo, certas finalidades específicas desse objetivo mais geral se revestirem, para essas autoridades, de uma maior importância não significa

automaticamente que o regime seja desproporcionado pelo simples facto de o círculo de beneficiários não estar definido de modo a tornar elegíveis apenas as empresas ou atividades que contribuem para a realização desses objetivos específicos.

55. Em terceiro lugar, a Ryanair critica o Tribunal Geral por não ter avaliado, no contexto da sua análise da proporcionalidade do regime de auxílios em causa, os efeitos do referido regime sobre a concorrência. Uma tal avaliação seria essencial para determinar se as modalidades de concessão do auxílio não vão além do necessário para atingir o objetivo prosseguido. Uma vez que a argumentação desenvolvida pela Ryanair a esse respeito coincide com a já desenvolvida em apoio do seu terceiro fundamento de recurso, remeto para a análise desse fundamento.

56. Em quarto lugar, a Ryanair contesta o raciocínio seguido pelo Tribunal Geral nos n.os 50 e 51 do acórdão recorrido para justificar a elegibilidade para o auxílio das companhias aéreas que contribuem em menor medida do que ela para a conectividade da Suécia, ignorando a importância da sua quota de mercado de 5 %.

57. Observo, a este respeito, que, no n.º 50 do acórdão recorrido, depois de ter recordado que a concessão de fundos públicos no âmbito do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE implica que «o auxílio concedido pelo Estado-Membro em causa, apesar de ter sérias dificuldades, possa sanar as perturbações da sua economia, o que pressupõe uma consideração global da situação das companhias aéreas suscetível de permitir a recuperação da referida economia», o Tribunal Geral explicou que «[t]endo presente que os recursos que podem ser concedidos pelo Estado-Membro em causa não são infinitos e devem, portanto, corresponder a prioridades, não se [podia] ignorar que o referido Estado-Membro devia tomar em consideração companhias aéreas que, embora mais pequenas do que a recorrente, transportando […] menos passageiros e [realizando] um volume de negócios menor, se concentravam no serviço interno do território sueco, o que constituía um desafio ainda mais vital, tendo em conta as especificidades do território sueco e o período excecional caracterizado pela pandemia». No n.º 51 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral acrescentou que «nada garantia ao Reino da Suécia que a contribuição de uma companhia aérea centrada no transporte aéreo não interno de passageiros para a conectividade desse país, cujo estabelecimento principal não se encontrasse no seu território, se manteria após a crise, admitindo que lhe tivesse sido concedido o benefício da garantia de Estado». Referiu-se, em seguida, à situação da recorrente no momento da adoção da decisão impugnada, observando que a sua quota de mercado tinha vindo a diminuir, passando de 11,8 % para 5 % e que pretendia reduzir a sua presença física no território sueco a uma única base, em Göteborg, onde só dispunha de um aparelho. Segundo a recorrente, o raciocínio do Tribunal Geral é criticável por duas razões. Por um lado, embora seja verdade que os Estados-Membros dispõem de recursos limitados, os mesmos poderiam perfeitamente criar um regime ao abrigo do qual o auxílio, embora sujeito a um limite máximo, fosse distribuído em observância dos princípios da não discriminação e da proporcionalidade e coerentemente com o objetivo prosseguido. Por outro lado, nem o eventual declínio da quota de mercado, nem o número de bases ou de aeronaves são mencionados como critérios de elegibilidade para o auxílio na decisão impugnada.

58. Os argumentos da recorrente devem, a meu ver, ser rejeitados. Em primeiro lugar, observo que, no n.º 50 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral respondeu à alegação da recorrente de que o facto de as companhias aéreas com uma quota de mercado inferior à sua serem elegíveis para o auxílio constituía um elemento de incoerência do sistema, sublinhando a necessidade de ter em conta a contribuição das companhias aéreas beneficiárias para a conectividade da Suécia de um ponto de vista não só «quantitativo», mas também «qualitativo». Tal abordagem, que implica a possibilidade de os Estados-Membros estabelecerem prioridades na prossecução do objetivo do

auxílio concedido ao abrigo artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, não é, conforme já mencionado no n.º 55 das presentes conclusões, em si mesma contrária ao princípio da proporcionalidade, tendo igualmente em conta os recursos limitados disponibilizados para a prossecução do referido objetivo, em especial num contexto de crise generalizada como a criada pela pandemia de Covid-19.

59. Nesta perspetiva, o Tribunal Geral referiu com razão a importância, relativamente ao objetivo do regime de auxílios em causa, de que se revestiam empresas mais pequenas ou empresas ativas em setores específicos, como o transporte para fins de assistência médica ou de socorro especificamente mencionado pelo Tribunal Geral, mas também, conforme alegado pelo Governo sueco, a ligação de zonas periféricas da Suécia ou ainda o transporte interno de mercadorias, em especial, dadas as características do evento excecional constituído pela pandemia de Covid-19, cujas consequências para a economia sueca o regime de auxílios em causa procurava remediar. Na medida em que a recorrente afirma que este raciocínio implicava que competia ao Tribunal Geral verificar que todas as companhias aéreas com uma licença sueca prosseguissem uma «finalidade específica», a mesma ignora o facto de que, no n.º 50 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral não se referiu apenas às companhias aéreas que prosseguiam «finalidades específicas», mas mais genericamente à situação das companhias aéreas que, independentemente da sua dimensão e da sua quota de mercado, «se concentravam no serviço interno do território sueco». Ora, uma vez que, conforme acima referido, se verifica que, no momento da adoção da decisão impugnada, todas as companhias aéreas beneficiárias do regime de auxílios em causa contribuíam em maior ou menor medida para o referido serviço interno, o argumento da Ryanair é improcedente.

60. Por último, deve ser rejeitado o argumento da Ryanair de que, no n.º 51 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral acrescentou novos critérios de elegibilidade em relação aos mencionados na decisão impugnada. Com efeito, na medida em que, no referido número, se referiu à situação da recorrente no momento da adoção da decisão impugnada, o Tribunal Geral pretendia apenas ilustrar a menor garantia que uma companhia aérea cujo estabelecimento principal não se situava em território sueco e cuja atividade se centrava no transporte externo de passageiros podia fornecer às autoridades suecas relativamente à manutenção das suas atividades nesse território após a crise.

61. Em quinto lugar, a recorrente alega que o Tribunal Geral errou ao afirmar, no n.º 53 do acórdão recorrido, que a Comissão não tem de «se pronunciar abstratamente sobre todas as medidas alternativas suscetíveis de ser consideradas». Em seu entender, a remissão para o Acórdão de 6 de maio de 2019, Scor/Comissão [36] baseou-se numa interpretação incorreta do acórdão, que se referia apenas à obrigação da Comissão de tomar posição sobre eventuais medidas alternativas na fundamentação da decisão. Dispensar a Comissão da obrigação de averiguar a existência de medidas menos restritivas significaria negar a própria essência do princípio da proporcionalidade. Segundo a Ryanair, no caso em apreço, o raciocínio do Tribunal Geral era tanto mais criticável tendo em conta que a distribuição do auxílio em causa com base nas quotas de mercado constituía uma opção perfeitamente viável.

62. Gostaria de referir, desde logo, que não posso subscrever a afirmação contida no n.º 53 do acórdão recorrido, contestada pela recorrente, e deve, no mínimo, ser reformulada pelo Tribunal de Justiça.

[36] T-135/17 [não publicado], EU:C:2019:287 (a seguir «Acórdão Scor», n.º 94).

63. É certamente verdade que, como recorda o Governo francês, o Tribunal de Justiça declarou no Acórdão Denkavit italiana [37] que o conceito de auxílio previsto no artigo 107.º, n.º 1, TFUE «visa as decisões dos Estados-Membros através das quais estes últimos, com vista à prossecução de objetivos económicos e sociais que lhes são próprios, colocam recursos à disposição das empresas ou de outros sujeitos de direito, ou concedem vantagens destinadas a favorecer a realização dos objetivos económicos ou sociais procurados» e que, por conseguinte, «a decisão de conceder um auxílio e as modalidades de tal medida constituem uma opção política que cabe aos órgãos legislativos e administrativos nacionais, sob o controlo da Comissão e a fiscalização do Tribunal de Justiça» [38].

64. No entanto, tal não significa que os Estados-Membros não estejam obrigados, ao definirem as modalidades de atribuição de um auxílio e, em especial, o círculo de beneficiários, a respeitar o princípio da proporcionalidade em todas as suas componentes. Ora, o referido princípio exige que seja demonstrado que a medida em causa não excede os limites do que é necessário para atingir o objetivo prosseguido e que este não pode ser atingido por medidas menos restritivas [39]. A recorrente tem, portanto, razão em contestar a correção da afirmação do Tribunal Geral contida no n.º 53 do acórdão recorrido [40].

65. Dito isto, para efeitos da verificação, no âmbito da avaliação da compatibilidade de uma medida de auxílio com o mercado interno, da proporcionalidade das suas modalidades — especialmente no que respeita à definição do círculo dos seus beneficiários —, as eventuais «medidas menos restritivas» que incumbe à Comissão tomar em consideração devem poder dar um contributo igualmente eficaz para o objetivo prosseguido com a instituição do auxílio, no caso concreto o objetivo de sanar as perturbações da economia resultantes da pandemia de COVID-19. Não basta, portanto, imaginar, em abstrato, a existência de tais medidas alternativas, mas é necessário que estas apresentem uma eficácia semelhante à das medidas projetadas pelo Estado-Membro em questão para atingir o referido objetivo.

66. Ora, além da afirmação contestada pelo recorrente, o Tribunal Geral seguiu a abordagem acima exposta quando, no n.º 54 do acórdão recorrido, referindo-se à análise contida nos n.os 40 a 44 e 49 do mesmo, concluiu que «a extensão do regime de auxílios em causa a companhias não estabelecidas na Suécia não teria permitido atingir o objetivo do referido regime, uma vez que[…] a exigência de uma consideração do transporte aéreo em conexão com a Suécia na sua globalidade, diversidade e duração, não teria sido tão bem assegurada, adotando os critérios propostos pela recorrente, pelo que foi corretamente que a Comissão os não aprovou». Além disso, resulta do conjunto dos fundamentos do acórdão recorrido relativos à apreciação da proporcionalidade que o Tribunal Geral considerou, nomeadamente, que a Comissão não tinha errado ao não ter em conta um critério de repartição do auxílio estritamente proporcional às quotas de mercado, uma vez que, por um lado, tal critério não teria permitido ter em conta as prioridades legitimamente prosseguidas pelo Governo sueco e, em segundo lugar, tais prioridades não podiam ser cumpridas com a mesma eficácia e com garantias suficientes quanto à duração pelas companhias aéreas que não eram titulares de uma licença emitida pela Suécia.

37 Acórdão de 27 de março de 1980 (61/79, EU:C:1980:100, n.º 31).

38 V. Conclusões do Advogado-Geral H. Saugmandsgaard Øe no processo A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, n.º 98).

39 V., quanto ao critério a aplicar na apreciação da seletividade de um auxílio, Acórdão de 6 de outubro de 2021, World Duty Free Group e Espanha/Comissão (C-51/19 P e C-64/19 P, EU:C:2021:793, n.º 140 e jurisprudência aí referida).

40 Observo, além disso, que o n.º 94 do Acórdão Scor, referido pelo Tribunal Geral — que, aliás, contrariamente ao afirmado pela recorrente, foi fielmente interpretado pelo Tribunal Geral — invoca o n.º 170 do Acórdão de 3 de dezembro de 2014, Castelnou Energía/Comissão (T-57/11, EU:T:2014:1021) que, por sua vez, remete para o Acórdão de 23 de outubro de 1997, Comissão/França, C-159/94, Colet., EU:C:1997:501, n.º 101. Ora, os dois acórdãos são relativos à interpretação do artigo 106.º, n.º 2, TFUE e não do artigo 107.º, n.º 2, TFUE.

67. Com base no conjunto das observações anteriores, considero que os argumentos desenvolvidos pela Ryanair no âmbito da terceira acusação do seu primeiro fundamento de recurso não permitem concluir, tendo em conta a situação no momento em que a decisão impugnada foi adotada e as características do acontecimento constituído pela pandemia COVID-19 na origem das perturbações da economia que o regime de auxílios em causa procura sanar, bem como a necessidade de ter em conta as prioridades prosseguidas pelo Reino da Suécia ao estabelecer o referido regime, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ou desvirtuou manifestamente os factos ao concluir que o duplo critério utilizado para identificar as companhias aéreas beneficiárias do auxílio - relativo à posse de uma licença sueca e à exploração de serviços regulares com partida ou destino na Suécia ou no interior do território desse Estado-Membro - não ia além do necessário para alcançar o objetivo do referido regime.

68. Por conseguinte, a quarta acusação do primeiro fundamento de recurso deve, a meu ver, ser rejeitada.

5. Conclusões quanto ao primeiro fundamento de recurso

69. Com base no conjunto das considerações anteriores, proponho que o Tribunal de Justiça julgue improcedente o primeiro fundamento de recurso.

B. Quanto ao segundo fundamento de recurso

70. O segundo fundamento de recurso é dirigido contra os n.os 61 a 64 do acórdão recorrido, nos quais o Tribunal Geral rejeitou a terceira parte do primeiro fundamento de recurso da Ryanair.

71. No n.º 61 do referido acórdão, dado que a recorrente tinha baseado a sua argumentação na existência de uma discriminação resultante do regime de auxílios em causa e na falta de proporcionalidade que o caracterizava, o Tribunal Geral remeteu, a título preliminar, para o exame das duas primeiras partes do primeiro fundamento. Constatou, em seguida, no n.º 62 do acórdão recorrido, que o artigo 56.º TFUE não é aplicável enquanto tal ao domínio dos transportes aéreos, uma vez que, «nos termos do artigo 58.º, n.º 1, TFUE, a livre prestação de serviços em matéria de transportes é regulada pelas disposições constantes do título relativo aos transportes, ou seja, o título VI do Tratado FUE» e que, portanto, a «livre prestação de serviços em matéria de transportes está […] sujeita, no âmbito do direito primário, a um regime jurídico específico». Tendo sucessivamente observado que o legislador da União adotou, com base no artigo 100.º, n.º 2, TFUE, o Regulamento n.º 1008/2008 que tem precisamente por objeto definir, no setor do transporte aéreo, as condições de aplicação do princípio da livre prestação de serviços, e constatado que a recorrente não tinha alegado qualquer infração a esse regulamento. Finalmente, no n.º 64 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral constatou que a recorrente não tinha demonstrado em que medida a exclusão do acesso ao auxílio em causa era suscetível de a dissuadir de prestar serviços a partir da Suécia e com destino à Suécia.

72. A Ryanair apresenta essencialmente duas acusações no âmbito do referido fundamento de recurso.

73. Com a sua primeira acusação, alega que a constatação feita pelo Tribunal Geral, no n.º 63 do acórdão recorrido, de que não tinha sido alegada em primeira instância nenhuma violação do Regulamento n.º 1008/2008 carece de fundamentação e baseia-se numa manifesta desvirtuação dos factos. A Ryanair observa que múltiplos números do seu recurso interposto no Tribunal

Geral remetem para esse regulamento [41] e que também tinha anexado um relatório fornecido por um perito em direito aeronáutico que salientava os aspetos da incompatibilidade da decisão impugnada com o quadro normativo do referido regulamento. Referindo-se ao Acórdão de 6 de fevereiro de 2003, Stylianakis [42], a recorrente alega, em todo o caso, que a invocação da existência de uma violação da livre prestação de serviços no setor dos transportes aéreos equivale a invocar a existência de uma violação do Regulamento n.º 1008/2008. Além disso, em conformidade com o artigo 15.º do referido regulamento, é indispensável a referência ao direito primário sempre que se discuta a violação das suas disposições relativas à livre prestação de serviços.

74. A este respeito, sem que haja necessidade de tomar posição sobre o mérito da acusação em apreço, basta observar, como faz a Comissão, que, no n.º 64 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral respondeu, em todo o caso, aos argumentos apresentados pela recorrente relativamente a uma alegada violação do artigo 56.º TFUE. Portanto, mesmo que fosse fundada, a objeção seria improcedente, uma vez que a rejeição pelo Tribunal Geral da terceira parte do primeiro fundamento de recurso se baseava, em todo o caso, nos fundamentos expostos no n.º 64 acima referido.

75. Com a segunda acusação, em apoio da qual são desenvolvidas duas argumentações distintas, que devem ser examinadas conjuntamente, a recorrente contesta as constatações incluídas no n.º 64 do acórdão recorrido.

76. A Ryanair contesta, em primeiro lugar, a afirmação contida no n.º 64 de que não demonstrou em que medida o facto de, devido à definição do perímetro do regime de auxílios em causa, se encontra[r] privada do acesso a empréstimos que beneficiam da garantia de Estado concedida pelo Reino da Suécia «é suscetível de a dissuadir de prestar serviços a partir da Suécia e com destino à Suécia, sobretudo quando resulta dos autos que, independentemente do regime de auxílios em causa e por simples razões comerciais, a recorrente reduziu progressivamente a sua atividade no mercado sueco, tanto no que se refere a destinos servidos como aos aparelhos presentes». A referida afirmação era, em seu entender, errada, uma vez que a simples exclusão de uma vantagem reservada às «companhias aéreas suecas» desencoraja a livre prestação de serviços por parte das outras companhias aéreas, como resulta, aliás, do Acórdão International Jet management [43]. Essa afirmação baseava-se, além disso, numa manifesta desvirtuação dos factos. Em segundo lugar, a Ryanair contesta a afirmação contida no n.º 64 do acórdão recorrido de que «não identificou, nomeadamente, os elementos de facto ou de direito que fazem com que o regime de auxílios em causa produza efeitos restritivos que vão além dos que desencadeiam a proibição do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, mas que, como foi declarado no âmbito das duas primeiras partes do primeiro fundamento, são, no entanto, necessários e proporcionados para sanar a perturbação grave da economia sueca causada pela pandemia da COVID-19, em conformidade com as exigências do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE». A recorrente alega em primeiro lugar que o Tribunal Geral errou quando, ao examinar a restrição à livre prestação de serviços, referiu apenas o artigo 107.º TFUE. Remetendo para o exposto no âmbito da primeira alegação do seu primeiro fundamento de recurso (v. n.º 12 das presentes conclusões), a recorrente afirma que uma discriminação direta em razão da nacionalidade, como a introduzida pela medida controvertida, que afeta a livre prestação de serviços, só é justificável com base em fundamentos de derrogação taxativamente enunciados no artigo 52.º TFUE, para o qual remete o artigo 62.º TFUE. Finalmente, com argumentos semelhantes aos analisados no contexto do

41 Refere, em especial, os n.ºs 82, 92 e 93 do referido acórdão.

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

43 A recorrente remete para n.ºs 65 e 66 do referido acórdão.

exame da quarta acusação do primeiro fundamento de recurso, alega, no essencial, ter demonstrado que a restrição da livre prestação de serviços resultante do regime de auxílios em causa não se justifica.

77. Em resposta a tais argumentos e invocando o Acórdão Iannelli & Volpi, a Comissão sustenta, no essencial, que a questão de saber se os efeitos de um auxílio sobre a livre prestação de serviços devem ser proibidos pelo direito da União deve ser decidida por aplicação apenas das disposições do Tratado FUE em matéria de auxílios de Estado, pelo menos quando se trata de elementos essenciais do auxílio, como a definição do círculo dos seus beneficiários.

78. Esta posição não me convence. É certo que, no n.º 10 do Iannelli & Volpi, num contexto em que estava em causa a articulação entre as disposições em matéria de auxílios e as relativas à livre circulação de mercadorias, o Tribunal de Justiça esclareceu que «o facto de um sistema de auxílios de Estado (ou provenientes de recursos estatais) ser suscetível, apenas por favorecer certas empresas ou produtos nacionais, de impedir, pelo menos indiretamente, a importação de produtos similares ou concorrentes provenientes de outros Estados-Membros não é suficiente, por si só, para equiparar um auxílio, enquanto tal, a uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, na aceção do artigo [34.º TFUE]» e que uma interpretação «extensiva [da referida disposição] que levasse a equiparar um auxílio enquanto tal, na aceção do artigo [107.º TFUE], a uma restrição quantitativa regulada pelo artigo [34.º TFUE] alteraria o alcance dos artigos [107.º e 108.º TFUE]». Contudo, resulta, a meu ver, de uma leitura do referido acórdão que a distinção feita pelo Tribunal de Justiça entre as disposições do Tratado relativas à livre circulação e as relativas aos auxílios de Estado se baseia essencialmente na repartição de competências prevista no Tratado e não na sua aplicação mutuamente exclusiva[44]. Por outro lado, o Tribunal considerou, em várias ocasiões, que uma mesma situação de facto pode ser abrangida pelo âmbito de aplicação tanto das disposições relativas à livre circulação como das disposições em matéria de auxílios de Estado e que o facto de uma medida nacional poder eventualmente ser qualificada de auxílio na aceção do artigo 107.º TFUE, não constitui fundamento bastante para a subtrair às regras do Tratado relativas à livre circulação[45] e vice-versa[46]. Além disso, conforme já recordado no n.º 19 das presentes conclusões, segundo jurisprudência constante, um auxílio de Estado que, por via de algumas das suas modalidades, contradiz outras disposições do Tratado, não pode ser declarado compatível com o mercado interno pela Comissão. A referida jurisprudência foi confirmada pela última vez pelo Tribunal de Justiça, no seu Acórdão de 31 de janeiro de 2023, Comissão/Braesch e o., no qual, invocando o Acórdão Iannelli & Volpi e os Acórdãos de 15 de abril de 2008, Nuova Agricast[47] e de 22 de setembro de 2020, Áustria/Comissão[48], o Tribunal de Justiça esclareceu ainda que as

44 V. n.º 14 do Acórdão Iannelli & Volpi, no qual o Tribunal de Justiça precisa que as «regras de atribuição de um auxílio que contrariem disposições particulares do Tratado diversas das dos artigos [107.º e 108.º TFUE] podem estar tão indissoluvelmente ligadas ao objeto do auxílio que não seja possível apreciá-las isoladamente, de forma que o seu efeito sobre a compatibilidade ou incompatibilidade do auxílio no seu conjunto deve necessariamente ser apreciada por recurso ao procedimento do artigo [108.º]», referindo-se apenas ao aspeto processual. No mesmo sentido, v. os Acórdãos de 23 de abril de 2002, Nygård (C-234/99, EU:C:2002:244, n.º 55), de 2 de maio de 2019, A-Fonds (C-598/17, EU:C:2019:352, n.ºs 47 e 48) e, mais recentemente, o Acórdão de 31 de janeiro de 2023, Comissão/Braesch e o. (C-284/21 P, EU:C:2023:58). Observo, em todo o caso, que, conforme afirma corretamente a Comissão, um requisito para a concessão do auxílio que determina os beneficiários do auxílio, como, no caso presente, a posse de uma licença emitida pela Suécia, satisfaz indubitavelmente os critérios estabelecidos no referido n.º 14 do Acórdão Inannelli & Volpi. De facto, como afirmou corretamente o advogado-geral H. Saugmandsgaard Øe nas Conclusões que apresentou no processo A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, n.º 81), uma «modalidade é necessária para a realização dos objetivos ou para o funcionamento de um auxílio sempre que for um elemento constitutivo ou essencial do auxílio, pelo que se for inaplicável haverá que alterar o âmbito ou as características principais do auxílio».

45 V., por exemplo, Acórdão de 20 de março de 1990, Du Pont de Nemours Italiana (C-21/88, EU:C:1990:121, n.º 20); ver, de igual modo, Acórdão de 19 de setembro de 2002, Espanha/Comissão (C-114/00, EU:C:2002:508, n.ºs 101 a 104).

46 V. Acórdão de 28 de fevereiro de 2018, ZPT (C-518/16, EU:C:2018:126, n.º 47).

47 C-390/06, EU:C:2008:224, n.ºs 49 a 52.

48 C-549/18 P, EU:C:2020:742, n.º 45.

modalidades que determinam as condições de elegibilidade para um regime de auxílios são também indissociáveis do auxílio enquanto tal e figuram entre os elementos que a Comissão é chamada a examinar no âmbito do procedimento previsto no artigo 108.º TFUE E, se for caso disso, aprovar, de modo que, se tais disposições resultarem numa violação de regras específicas do direito da União ou de princípios gerais do direito da União, a decisão adotada pela Comissão que autoriza um tal regime está necessariamente viciada, por sua vez, de ilegalidade[49]. Por conseguinte, a Comissão está obrigada a respeitar a coerência entre o artigo 107.º TFUE e, em especial, as disposições relativas à liberdade de circulação.

79. Dito isto, os argumentos da recorrente não podem, a meu ver, proceder essencialmente com base em considerações análogas, *mutatis mutandis*, às enunciadas nos n.os 23 e 25 das presentes conclusões, para as quais remeto, e na constatação feita no n.º 70 das mesmas conclusões de que o Tribunal Geral não cometeu os erros que lhe foram imputados pela recorrente, incluindo o examinado nos n.os 67 e 68 das referidas conclusões, quando concluiu que o duplo critério utilizado para identificar as companhias aéreas beneficiárias do auxílio não ia além do necessário para alcançar o objetivo do referido regime.

80. À luz das considerações anteriores, proponho ao Tribunal de Justiça que julgue improcedente o segundo fundamento de recurso.

C. Quanto ao terceiro fundamento de recurso

81. Com o seu terceiro fundamento de recurso, a Ryanair contesta os n.os 67 a 69 do acórdão recorrido, no qual o Tribunal Geral considerou que o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE não exige que a Comissão proceda a uma ponderação dos efeitos benéficos do auxílio com os seus efeitos negativos sobre as trocas comerciais e sobre a manutenção de uma concorrência não falseada. A recorrente apresenta, a esse respeito, duas acusações que devem ser examinadas conjuntamente.

82. A primeira supressão é dirigida contra o n.º 67 do acórdão recorrido. No referido número, o Tribunal Geral declarou, por um lado, declarou que «[r]esulta da redação [do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE] que os seus autores consideraram que era do interesse da União no seu todo que um ou outro dos seus Estados-Membros pudesse ultrapassar uma crise significativa, ou mesmo existencial, que não deixasse de ter consequências graves na economia de todos ou de parte dos demais Estados-Membros e, portanto, para a União enquanto tal» e, por outro, referindo-se por analogia ao Acórdão Áustria/Comissão[50], que «[e]sta interpretação textual da letra do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE é confirmada pela sua comparação com o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, que diz respeito aos "auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum", na medida em que a redação desta última disposição inclui uma condição, relativa à demonstração da inexistência de alteração das condições das trocas comerciais numa medida contrária ao interesse comum, que não figura no artigo 107.º, n.º 3, TFUE». A Ryanair alega, em primeiro lugar, que o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE refere apenas o efeito do auxílio nas condições das trocas comerciais e não na concorrência não falseada; em segundo lugar, que o Tribunal Geral cometeu um erro ao transpor para o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE o raciocínio seguido pelo Tribunal de Justiça no processo

[49] V., mais recentemente, Acórdão de 31 de janeiro de 2023, Comissão/Braesch e o. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, n.os 96 a 100).

[50] N.os 20 e 39.

Áustria/Comissão; e, por último, que a obrigação de ponderar os efeitos negativos do auxílio com os seus efeitos positivos se aplica transversalmente a todos os auxílios abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 107.º, n.º 3, TFUE.

83. Com a segunda acusação, a Ryanair contesta a conclusão a que chegou o Tribunal Geral no n.º 68 do acórdão recorrido de que «desde que as condições estabelecidas pelo artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE estejam preenchidas, a saber, no caso presente, que o Estado-Membro em causa esteja efetivamente confrontado com uma perturbação grave da sua economia e que as medidas de auxílio adotadas para sanar essa perturbação sejam, por um lado, necessárias para esse efeito e, por outro, adequadas e proporcionadas, presume-se que as referidas medidas são adotadas no interesse da União, pelo que essa disposição não exige que a Comissão proceda a uma ponderação dos efeitos benéficos do auxílio com os seus efeitos negativos sobre as trocas comerciais e sobre a manutenção de uma concorrência não falseada, ao contrário do que se prevê no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE». Segundo o Tribunal Geral, «essa ponderação não tem razão de ser no âmbito do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, presumindo-se o seu resultado positivo», dado que «[o] facto de um Estado-Membro conseguir sanar uma perturbação grave da sua economia só pode […] beneficiar a União em geral e o mercado interno em particular». A Ryanair alega que o Tribunal Geral ratificou uma forma de «negligência benigna» por parte da Comissão que permitiu aos Estados-Membros dar prioridade às suas preocupações nacionais em detrimento do interesse da União. Para a recorrente, num contexto de crise como o criado pela pandemia da COVID-19, que afetou a União como um todo, e do qual as empresas de todos os Estados-Membros emergem fragilizadas, tais políticas protecionistas são particularmente prejudiciais e os seus efeitos sobre as trocas comerciais e sobre a concorrência não falseada podem ser irreversíveis. Tal militaria a favor de uma maior vigilância por parte da Comissão e contra a exoneração da obrigação de levar a cabo uma ponderação dos efeitos das intervenções estatais nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE.

84. Recordo que, no Acórdão de 29 de abril de 2004, Itália/Comissão [51], o Tribunal de Justiça precisou, sem fazer distinção entre as várias derrogações previstas no artigo 107.º, n.º 3, TFUE que «[a]s apreciações económicas, no âmbito da aplicação [das referidas disposições] devem ser efetuadas num contexto comunitário [52], o que significa que a Comissão tem a obrigação de examinar o impacto de um auxílio na concorrência e no comércio intracomunitário» [53] e que lhe incumbe, «ao proceder a exame, ponderar os efeitos benéficos do auxílio e os seus efeitos negativos nas condições das trocas comerciais e na manutenção de uma concorrência não falseada» [54]. Tal como o Tribunal Geral afirmou, a meu ver corretamente, no Acórdão de 19 de setembro de 2018, HH Ferries e o./Comissão [55], no qual a Ryanair baseia uma grande parte da sua fundamentação, a exigência de uma tal ponderação é expressão do princípio da proporcionalidade e da interpretação estrita das derrogações da proibição de auxílios de Estado prevista no artigo 107.º, n.º 1, TFUE. A mesma aplica-se, por conseguinte, a todas as derrogações previstas no n.º 3 do referido artigo.

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

[52] O Tribunal de Justiça já se tinha pronunciado neste sentido em vários acórdãos; ver, nomeadamente, Acórdãos de 17 de setembro de 1980, Philip Morris Holland/Comissão (730/79, EU:C:1980:209, n.ºs 24 e 26), de 14 de setembro de 1994, Espanha/Comissão (C-278/92 — C-280/92, EU:C:1994:325, n.º 51), de 14 de janeiro de 1997, Espanha/Comissão (C-169/95, EU:C:1997:10, n.º 18).

[53] Em sentido semelhante, ver, no que respeita ao artigo 107.º, n.º 3, alínea a), TFUE, os Acórdãos de 19 de setembro de 2002, Espanha/Comissão (C-113/00, EU:C:2002:507, n.º 67) e, Espanha/Comissão (C-114/00, EU:C:2002:508, n.º 81).

[54] V. Acórdão de 29 de abril de 2004, Itália/Comissão (C-372/97, EU:C:2004:234, n.º 82 e jurisprudência aí referida).

[55] T-68/15, EU:T:2018:563, n.º 211 (a seguir «Acórdão HH Ferries e o./Comissão»). No referido acórdão, o Tribunal Geral rejeitou a tese da Comissão, também defendida pela mesma no presente processo, segundo a qual essa exigência não era aplicável às análises efetuadas com base no artigo 107.º, n.º 3, alínea a), TFUE.

85. A fundamentação em sentido contrário apresentada pelo Tribunal Geral no acórdão recorrido não me convence. A mesma baseia-se essencialmente, se não exclusivamente, na aplicação do mesmo critério interpretativo adotado pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Áustria/Comissão, com base numa comparação da redação das alíneas b) e c) do artigo 107.º, n.º 3, TFUE. Com efeito, é neste acórdão que o Tribunal Geral se baseia, no n.º 67 do acórdão recorrido, para corroborar a sua interpretação literal do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE. E é invocando a não tomada em consideração da diferença de redação entre esta disposição e o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE sublinhada pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Áustria/Comissão que o Tribunal Geral reverteu, no essencial, o Acórdão HH Ferries e o./Comissão.

86. No n.º 20 do Acórdão Áustria/Comissão, baseando-se no teor literal do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, o Tribunal de Justiça limitou-se, no essencial, a afirmar que tal disposição não condicionava a compatibilidade do auxílio à prossecução de um objetivo de interesse comum e que, se os autores do Tratado tivessem querido acrescentar um tal requisito adicional, tê-lo-iam feito expressamente, como sucedeu no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE. Ora, um tal raciocínio não pode, a meu ver, ser utilizado para excluir do âmbito de aplicação do artigo 107.º, n.º 3. alínea b), um dos parâmetros de avaliação da proporcionalidade do auxílio. De facto, por um lado, mesmo supondo que, como sustenta a Comissão, a condição negativa do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, segundo a qual os auxílios não devem alterar as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum, constitua uma referência expressa à exigência de ponderação dos efeitos positivos e negativos do auxílio no sentido estabelecido no n.º 84 das presentes conclusões, é forçoso observar, como faz a recorrente, que esta condição não menciona a tomada em consideração dos efeitos do auxílio na concorrência não falseada e que, portanto, seguindo a lógica do Tribunal Geral, tal apreciação continuaria a ser excluída, mesmo no contexto do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, ao contrário do que se depreende do Acórdão Áustria/Comissão [56]. Por outro lado, a ausência de uma condição negativa semelhante na redação do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE não pode levar à exclusão automática, independentemente do contexto em que o auxílio seja adotado, do exame dos seus efeitos e da sua ponderação, introduzindo, como faz o Tribunal Geral, uma presunção de correspondência com o interesse comum.

87. Observo, contudo, que, com base na lógica em que o Tribunal se baseia, uma tal presunção parece claramente irrefutável. A conclusão a que chegou este último nos n.ºs 67 e 68 do acórdão recorrido baseia-se, de facto, num automatismo segundo o qual, uma vez preenchidas as condições previstas no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, o auxílio destinado a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro é necessariamente adotado no interesse da União. Ora, uma tal posição parece ser incompatível com a clarificação que o Tribunal de Justiça deveria fazer no caso em apreço a pedido da Comissão, ou seja que, embora esta última não esteja obrigada, ao aplicar a derrogação prevista no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, a efetuar uma ponderação dos efeitos do auxílio é, contudo, livre de o fazer.

88. Por conseguinte, entendo que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao concluir, no n.º 68 do acórdão recorrido, que o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE não exige que a Comissão proceda a uma ponderação dos efeitos benéficos do auxílio com os seus efeitos negativos sobre as trocas comerciais e sobre a manutenção de uma concorrência não falseada.

[56] V. Acórdão Áustria/Comissão, n.º 101 e Acórdão de 12 de julho de 2018, Áustria/Comissão (T-356/15, EU:T:2018:439, n.º 370).

89. Dito isto, recordo que se os fundamentos de um acórdão do Tribunal Geral revelarem uma violação de direito da União, mas o seu dispositivo tiver por base outros fundamentos de direito, se deve negar provimento ao recurso [57]. Pelas razões que passo a expor, considero que o terceiro fundamento de recurso deve, em todo o caso, ser julgado improcedente e proponho ao Tribunal de Justiça que proceda, em relação a este aspeto, a uma substituição dos fundamentos.

90. A apreciação da compatibilidade de medidas de auxílio com o mercado interno, por força do artigo 107.º, n.º 3, TFUE, é da competência exclusiva da Comissão, que atua sob a fiscalização dos órgãos jurisdicionais da União [58]. A este respeito, a Comissão beneficia de um amplo poder de apreciação cujo exercício implica avaliações complexas de ordem económica e social [59]. No exercício desse poder de apreciação, a Comissão pode adotar orientações para estabelecer critérios com base nos quais tenciona avaliar a compatibilidade, com o mercado interno, de medidas de auxílio projetadas pelos Estados-Membros. Segundo jurisprudência assente, ao adotar essas regras de conduta, a Comissão autolimita-se no exercício do seu poder de apreciação e não pode, em princípio, abdicar dessas regras sob pena de, sendo caso disso, ser sancionada, por violação de princípios gerais de direito, como da igualdade de tratamento ou da proteção da confiança legítima [60]. Embora seja verdade que a Comissão não pode renunciar, mediante a adoção de regras de conduta, ao exercício do poder de apreciação que o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE lhe confere [61], o Tribunal de Justiça esclareceu, fazendo referência à Comunicação da Comissão, adotada em 2013, sobre a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais às medidas de apoio aos bancos no contexto da crise financeira [62] que «o efeito» da adoção das regras de conduta contidas na referida comunicação se tinha circunscrito a uma «autolimitação da Comissão no exercício do seu poder de apreciação, no sentido de que, se um Estado-Membro notifica a Comissão de um projeto de auxílio que é conforme com essas regras, esta deve, em princípio, autoriz[á-lo]» [63]. Ora, deve reconhecer-se um efeito semelhante de autolimitação do quadro temporâneo.

91. Adotado em resposta a uma emergência sanitária sem precedentes, que afetou todas as economias dos Estados-Membros, exigindo uma intervenção importante destes últimos nos setores mais afetados pelas restrições impostas pela pandemia, o referido quadro permitiu à Comissão examinar e aprovar numerosos projetos notificados pelos Estados-Membros em prazos extremamente curtos, dado que a eficácia de tais intervenções dependia também da sua tempestividade. A decisão impugnada insere-se no referido contexto de emergência.

92. Como a própria Comissão defendeu na audiência, não há dúvida de que é precisamente em tempos de crise que se deve ter o cuidado de respeitar os princípios gerais da União e os princípios que regem a política em matéria de auxílios estatais. É por esta razão que considero, conforme acima exposto, que o Tribunal deve reiterar, mesmo em situações de emergência como aquelas às quais se aplica a derrogação prevista no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE [64], a obrigação da Comissão de proceder, caso a caso, no âmbito da decisão de avaliação da compatibilidade da

[57] V., designadamente, Acórdão Áustria/Comissão, n.º 47.

[58] V. Acórdão de 15 de dezembro de 2022, Veejaam e Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, n.º 29 e jurisprudência aí referida).

[59] V. Acórdão de 15 de dezembro de 2022, Veejaam e Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, n.º 29 e jurisprudência aí referida).

[60] V. Acórdão de 15 de dezembro de 2022, Veejaam e Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, n.º 30 e jurisprudência aí referida).

[61] V. Acórdão de 15 de dezembro de 2022, Veejaam e Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, n.º 30 e jurisprudência aí referida).

[62] Comunicação da Comissão sobre a aplicação, a partir de 1 de agosto de 2013, das regras em matéria de auxílios estatais às medidas de apoio aos bancos no contexto da crise financeira (JO 2013, C 216, p. 1).

[63] V. Acórdão de 19 de julho de 2016, Kotnik e o. (C-526/14, EU:C:2016:570, n.º 43).

[64] Mesmo que se deva concordar com a Comissão quanto ao caráter «existencial» para o Estado-Membro em causa da perturbação da sua economia que permite beneficiar da derrogação prevista no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE.

medida que lhe foi notificada, a uma ponderação dos efeitos positivos e negativos das medidas de auxílio adotadas a esse título pelos Estados-Membros, a fim de assegurar a sua conformidade com o interesse comum.

93. Contudo, é igualmente indubitável que a natureza excecional da situação criada pelas restrições induzidas pela pandemia COVID-19, o impacto na economia da União como um todo dessas restrições - que vai muito além da dimensão territorialmente limitada da perturbação da economia de um Estado-Membro, referida no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE - e a necessidade de intervenção tempestiva em apoio dos setores mais atingidos são todos elementos que devem ser tidos em conta ao delinear o objetivo de interesse comum em função do qual tal ponderação deve ser efetuada e a necessária coordenação das intervenções nacionais deve ser assegurada.

94. Neste contexto, considero que a Comissão deve poder, dentro de certos limites, realizar uma tal ponderação geral, em instrumentos que examinem o impacto da crise sobre a economia da União no seu conjunto e estabeleçam regras e limites aplicáveis a todas as intervenções estatais ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, adotados para fazer face à crise, no pressuposto de que, sempre que respeitem essas regras e limites e sejam, além disso, proporcionais ao objetivo prosseguido, tais intervenções são do interesse comum uma vez que as distorções que introduzem são consideradas, em princípio, necessárias.

95. O quadro temporário, em conformidade com o qual foi avaliada a compatibilidade do regime de auxílios em causa com o mercado interno, cumpre, a meu ver, os requisitos acima indicados. A Comissão identifica, neste documento, as frentes da crise comunitária que afeta a economia da União e a necessidade de uma resposta económica coordenada dos Estados-Membros e das instituições da UE para atenuar as referidas repercussões negativas e precisa que, nas circunstâncias excecionais motivadas pelo surto de COVID-19, todos os tipos de empresas podem deparar-se com graves faltas de liquidez, motivo pelo qual os Estados-Membros devem «incentivar as instituições de crédito e outros intermediários financeiros a continuarem a desempenhar o papel que lhes cabe de apoio à atividade económica na UE», em especial através de auxílios que têm por base o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, que, canalizados através dos bancos enquanto intermediários financeiros, beneficiarão diretamente essas empresas. (n.ºs 4 e 5) [65] A Comissão salienta, em seguida, a importância do controlo dos auxílios estatais da UE que «impede a fragmentação do mercado interno da UE e salvaguarda condições de concorrência equitativas» e evita «corridas prejudiciais às subvenções, em que os Estados-Membros mais abastados podem gastar mais do que os vizinhos, pondo em causa a coesão na União» (n.º 10). Finalmente, a Comissão identifica o objetivo do quadro temporário que consiste em «estabelecer um quadro que permita aos Estados-Membros resolver as dificuldades que as empresas enfrentam atualmente, mantendo, em simultâneo, a integridade do mercado interno da UE e assegurando condições de concorrência equitativas» (n.º 16). Foi com estes objetivos em mente que a Comissão reconheceu, na secção 3.2 do quadro temporário, dedicada aos auxílios sob forma de garantias sobre empréstimos, que este tipo de auxílios «durante um período limitado e para um montante de empréstimo limitado podem ser uma solução adequada, necessária e específica nas atuais circunstâncias», a fim de assegurar o acesso à liquidez das empresas que subitamente deixam de a ter.

[65] Pode-se encontrar um eco do referido objetivo no n.º 42 da decisão impugnada.

96. Reconheço que a abordagem proposta [66] também se baseia, no essencial, numa presunção. No entanto, ao contrário da presunção estabelecida no n.º 68 do acórdão recorrido, esta permite à Comissão uma maior flexibilidade e ao juiz da União manter o controlo, embora limitado, do exercício do poder discricionário da Comissão.

97. Finalmente, importa salientar que, para evitar que uma tal abordagem possa, na prática, enfraquecer o controlo da Comissão sobre as intervenções dos Estados em apoio das próprias empresas em tempos de crise, em especial quando estas afetam um ou mais setores da economia em mais do que um Estado-Membro, são prolongadas ou se sucedem umas às outras e, deste modo, alterar de forma duradoura as condições equitativas em que operam as empresas da União em favor, nomeadamente, das empresas pertencentes aos Estados-Membros com maior capacidade fiscal, é necessário que a ponderação incluída em instrumentos como o quadro temporário, em especial quando estes se destinem a ser aplicados por longos períodos, tenha igualmente em conta o impacto sobre as trocas comerciais e sobre a concorrência não falseada das intervenções já autorizadas ao abrigo de instrumentos anteriores.

98. Com base nas considerações precedentes, considero que, sob reserva da substituição dos fundamentos jurídicos enunciados nos n.os 67 a 70 do acórdão recorrido, o terceiro fundamento de recurso deve ser julgado improcedente.

III. Conclusão

99. À luz do conjunto das considerações anteriores, proponho ao Tribunal de Justiça que julgue improcedentes o primeiro, segundo e terceiro fundamentos de recurso invocados pela Ryanair.

[66] Saliento que a referida abordagem foi sustentada pela Comissão no Tribunal Geral e rejeitada por este último no n.º 71 do acórdão recorrido.