



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tiende Udvidede Afdeling)

17. februar 2021 *

»Statsstøtte – markedet for lufttransport i Sverige, fra Sverige og til Sverige – lånegarantier med henblik på at støtte luftfartsselskaberne i forbindelse med i COVID-19-pandemien – beslutning om ikke at gøre indsigelse – midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger – foranstaltning til afhjælpning af en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi – fri udveksling af tjenesteydelser – ligebehandling – proportionalitet – kriteriet om at være indehaver af en licens udstedt af de svenske myndigheder – ingen afvejning af støttens gunstige virkninger og dens negative indvirkning på samhandelsvilkårene og på opretholdelsen af en ufordrejet konkurrence – artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF – ratio legis – begrundelsespligt«

I sag T-238/20,

Ryanair DAC, Swords (Irland), ved advokaterne E. Vahida, F.-C. Laprévote, S. Rating og I.-G. Metaxas-Maranghidis,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved L. Flynn, S. Noë og F. Tomat, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

Den Franske Republik ved E. de Moustier, C. Mosser, A. Daniel og P. Dodeller, som befuldmægtigede,

og af

Kongeriget Sverige ved C. Meyer-Seitz, H. Eklinder, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, H. Shev, R. Shahsavan Eriksson og J. Lundberg, som befuldmægtigede,

intervenienter,

angående et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2020) 2366 final af 11. april 2020 om statsstøtte SA.56812 (2020/N) – Sverige – COVID-19: lånegarantiordning for luftfartsselskaberne,

har

* Processprog: engelsk.

RETTEN (Tiende Udvidede Afdeling),

sammensat af Rettens præsident, M. van der Woude, og dommerne A. Kornezov, E. Buttigieg (refererende dommer), K. Kowalik-Bańczyk og G. Hesse,

justitssekretær: fuldmægtig S. Spyropoulos,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. september 2020,

afsagt følgende

Dom

Sagens baggrund

- 1 Den 3. april 2020 anmeldte Kongeriget Sverige en støtteforanstaltning i form af en lånegarantiordning til støtte for visse luftfartsselskaber (herefter »den omhandlede støtteordning«) til Europa-Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF. Den omhandlede støtteordning tilsigter, at de luftfartsselskaber, som er indehavere af en licens udstedt af denne medlemsstat (herefter »den svenske licens«), og som er vigtige for denne stats forbindelsesmuligheder, har tilstrækkelig likviditet til at undgå, at de forstyrrelser, der er forårsaget af COVID-19-pandemien, skader deres levedygtighed, og til at sikre kontinuiteten af den økonomiske aktivitet under og efter den aktuelle krise. Den omhandlede støtteordning begunstiger alle de luftfartsselskaber, der pr. 1. januar 2020 var indehavere af den svenske licens til at udøve erhvervsmæssige aktiviteter på luftfartsområdet i medfør af artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24. september 2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet (EUT 2008, L 293, s. 3), med undtagelse af luftfartsselskaber, hvis hovedvirksomhed består i at varetage charterflyvning med passagerer. Maksimumsbeløbet for de lån, der garanteres i medfør af denne ordning, er 5. mia. svenske kroner (SEK), garantien dækker investeringslån og driftskapitallån, og lånet ydes indtil senest den 31. december 2020 og for en maksimal varighed på seks år.
- 2 Den 11. april 2020 vedtog Kommissionen afgørelse C(2020) 2366 final vedrørende statsstøtte SA.56812 (2020/N) – Sverige – COVID-19: lånegarantiordning for luftfartsselskaberne (herefter »den anfægtede afgørelse«), hvorved den – efter at den havde fastslået, at den omhandlede foranstaltning udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF – vurderede ordningens forenelighed med det indre marked i lyset af sin meddelelse af 19. marts 2020 med overskriften »Midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud« (EUT 2020, C 91 I, s. 1), ændret den 3. april 2020 (EUT 2020, C 112 I, s. 1) (herefter »de midlertidige rammebestemmelser«).
- 3 I denne forbindelse fastslog Kommissionen for det første, at de støtteberettigede luftfartsselskaber i henhold til forordning nr. 1008/2008 havde deres »hovedsæde« (jf. præmis 26 nedenfor) i Sverige, og at deres økonomiske situation med jævne mellemrum blev kontrolleret af den licensudstedende nationale myndighed. Endvidere havde de af den omhandlede foranstaltning begunstigedes drift af ruteflyvning med passagerer en vigtig rolle i landets forbindelsesmuligheder. Kriterierne for at være omfattet af foranstaltningen har derfor betydning for identifikationen af de luftfartsselskaber, som har en forbindelse med Sverige, og som bidrager til at sikre landets forbindelsesmuligheder i overensstemmelse med formålet med den omhandlede støtteordning. For det andet fandt Kommissionen, at den nævnte ordning var nødvendig, egnet og forholdsmæssig til afhjælpning af en alvorlig forstyrrelse i den svenske økonomi, og at den opfyldte alle relevante vilkår i de midlertidige rammebestemmelseres afsnit 3.2 med overskriften »Støtte i form af lånegarantier«. Kommissionen

konkluderede således, at den omhandlede støtteordning var forenelig med det indre marked i overensstemmelse med artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, og rejste derfor ikke indsigelser i forhold til denne.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 4 Sagsøgeren har ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 1. maj 2020 anlagt nærværende sag.
- 5 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den samme dag har sagsøgeren fremsat anmodning om, at der træffes afgørelse efter en fremskyndet procedure i medfør af artikel 151 og 152 i Rettens procesreglement. Ved afgørelse af 27. maj 2020 har Retten (Tiende Afdeling) imødekommet anmodningen om en fremskyndet procedure.
- 6 Kommissionen har indgivet svarskrift til Rettens Justitskontor den 15. juni 2020.
- 7 I henhold til procesreglementets artikel 106, stk. 2, har sagsøgeren den 22. juni 2020 fremsat en begrundet anmodning om afholdelse af retsmøde.
- 8 Efter forslag fra Tiende Afdeling har Retten i henhold til procesreglementets artikel 28 besluttet at henvise sagen til et udvidet dommerkollegium.
- 9 Som led i en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 89 har Retten den 20. juli 2020 anmodet parterne om at besvare to spørgsmål skriftligt. Sagsøgeren har efterkommet denne anmodning inden for den fastsatte frist.
- 10 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 20. juli 2020 har Den Franske Republik fremsat begæring om at måtte intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 28. juli 2020 har sagsøgeren i overensstemmelse med procesreglementets artikel 144, stk. 7, anmodet om, at visse oplysninger om antallet af reservationer og det forventede passagertal, som var indeholdt i stævningen, i den forkortede udgave af stævningen og i bilagene hertil, ikke meddeles Den Franske Republik. Selskabet har derfor vedlagt en ikke-fortrolig udgave af stævningen, af den forkortede udgave af stævningen og af bilagene hertil.
- 11 Som svar på den ovenfor i præmis 9 nævnte foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse har sagsøgeren den 5. august 2020 bekræftet, at selskabet frafalder stævningens punkt 66-76, der fremgår af det første anbringendes andet ledes tredje del, samt stævningens punkt 110-114, som er omfattet af det tredje anbringendes andet led.
- 12 Ved kendelse afsagt samme dag har formanden for Rettens Tiende Udvidede Afdeling givet Den Franske Republik tilladelse til intervention og har foreløbigt begrænset meddelelsen af stævningen, den forkortede udgave af stævningen og bilagene hertil til de ikke-fortrolige udgaver, som sagsøgeren havde fremlagt, i afventning af Den Franske Republiks eventuelle bemærkninger til anmodningen om fortrolig behandling.
- 13 Ved en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse af 6. august 2020 har Den Franske Republik i medfør af procesreglementets artikel 154, stk. 3, fået tilladelse til at indgive interventionsindlæg.

- 14 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 11. august 2020 har Kongeriget Sverige anmodet om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 17. august 2020 har sagsøgeren i overensstemmelse med procesreglementets artikel 144, stk. 7, anmodet om, at de ovenfor i præmis 10 omhandlede oplysninger ikke meddeles Kongeriget Sverige.
- 15 Ved kendelse afsagt den 21. august 2020 har formanden for Rettens Tiende Udvidede Afdeling givet Kongeriget Sverige tilladelse til intervention og har foreløbigt begrænset meddelelsen af stævningen, den forkortede udgave af stævningen og bilagene hertil til de ikke-fortrolige udgaver, som sagsøgeren havde fremlagt, i afventning af Kongeriget Sveriges eventuelle bemærkninger til anmodningen om fortrolig behandling. Ved en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse af samme dato har Kongeriget Sverige i medfør af procesreglementets artikel 154, stk. 3 fået tilladelse til at indgive interventionsindlæg.
- 16 Samme dag har Den Franske Republik indgivet sit interventionsindlæg til Rettens Justitskontor uden at fremsætte indsigelser vedrørende sagsøgerens anmodning om fortrolig behandling.
- 17 Den 7. september 2020 har Kongeriget Sverige indgivet sit interventionsindlæg til Rettens Justitskontor og har heller ikke fremsat indsigelser vedrørende sagsøgerens anmodning om fortrolig behandling.
- 18 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede afgørelse annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 19 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 20 Den Franske Republik har nedlagt påstand dels om, at søgsmålet afvises, for så vidt som der hermed søges at anfægte vurderingen af, om der var grundlag for støtten som sådan, dels om at Kommissionen i øvrigt frifindes. Subsidiært har denne medlemsstat nedlagt påstand om, at Kommissionen frifindes i det hele.
- 21 Kongeriget Sverige har i lighed med Kommissionen nedlagt påstand om, at Kommissionen frifindes.

Retlige bemærkninger

- 22 Det skal bemærkes, at Unionens retsinstanser har kompetence til at foretage en vurdering af, om det hvad angår realiteten er berettiget efter omstændighederne i den konkrete sag af hensyn til god retspleje at frifinde Kommissionen uden forinden at tage stilling til formaliteten (jf. i denne retning dom af 26.2.2002, Rådet mod Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, præmis 51 og 52, og af 14.9.2016, Trajektina luka Split mod Kommissionen, T-57/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:470, præmis 84). Det skal følgelig – navnlig henset til de overvejelser, der førte til, at nærværende sag er blevet indrømmet en fremskyndet behandling, og til den dertil knyttede interesse for såvel sagsøgeren, Kommissionen, Den Franske Republik som Kongeriget Sverige i at opnå en hurtig stillingtagen til realiteten – indledningsvis undersøges, om der er grundlag for søgsmålet, uden at der først træffes afgørelse om, hvorvidt det kan antages til realitetsbehandling.

- 23 Sagsøgeren har fremsat fire anbringender til støtte for sit søgsmål. Det første anbringende vedrører i det væsentlige en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser, det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af forpligtelsen til at foretage en afvejning af støttens gunstige virkninger og dens negative indvirkning på samhandelsvilkårene og på opretholdelsen af en ufordrejet konkurrence, det tredje anbringende vedrører i det væsentlige en tilsidesættelse af de proceduremæssige rettigheder afledt af artikel 108, stk. 2, TEUF, og det fjerde anbringende vedrører en tilsidesættelse af begrundelsespligten.

Om det første anbringende vedrørende en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser

- 24 Det første anbringende består i det væsentlige af fire led, hvoraf det første er udledt af, at den omhandlede støtteordning foretager forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, det andet er udledt af, at ordningen hverken er nødvendig for at nå det formål, der er fastlagt for ordningen, eller står i forhold hertil, det tredje er udledt af, at ordningen begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser, og det fjerde er udledt af, at den herved indførte restriktion ikke er begrundet.

De to første led om, at den omhandlede støtteordning foretager forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, og at ordningen hverken er nødvendig for at nå det formål, der er fastlagt for ordningen, eller står i forhold hertil

- 25 I den foreliggende sag består den omhandlede støtteordning for det første i en statsgaranti til luftfartsselskaber, der pr. 1. januar 2020 var indehavere af en svensk licens, med undtagelse af luftfartsselskaber, hvis hovedvirksomhed er at foretage charterflyvninger, hvilket indebærer, at deres »hovedsæde« er i Sverige (jf. præmis 26 nedenfor), når de anmoder om lån i banker. Denne ordning er afgrænset i tid (indtil den 31.12.2020) og i størrelse (5 mia. SEK). Som det fremgår af præmis 1 ovenfor, henviser udtrykket »svensk licens« til en licens, der er udstedt af de svenske myndigheder i henhold til artikel 3 i forordning nr. 1008/2008. Følgelig skal sagsøgerens argument i stævningens punkt 57 om, at Kommissionen med udtrykket »svensk licens« anvendte et koncept, der ikke findes i EU-retten, straks forkastes.
- 26 For det andet defineres »hovedsæde« i artikel 2, nr. 26), i forordning nr. 1008/2008 som et EU-luftfartsselskabs hovedkontor eller vedtægtsmæssige hjemsted i den medlemsstat, inden for hvilken EU-luftfartsselskabets vigtigste økonomiske funktioner og operationelle kontrol udøves, herunder styring af fortsat luftdygtighed. Begrebet hovedsæde svarer således i praksis til nævnte transportørs hovedkontor (jf. i denne retning dom af 18.3.2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, præmis 66). Det er således korrekt, som sagsøgeren har gjort gældende, at den nævnte forordning kun tillader, at en given juridisk person opretter et enkelt hovedsæde, og at myndighederne i den medlemsstat, på hvis område dette hovedsæde ligger, derefter kun udsteder en enkelt licens. Det står ikke desto mindre et luftfartsselskab frit, som Kongeriget Sverige med føje har anført i sit interventionsindlæg, at opnå flere licenser ved at oprette flere forskellige juridiske personer, eksempelvis gennem oprettelse af datterselskaber.
- 27 For det tredje skal det fastslås, at et af tildelingskriterierne under den omhandlede støtteordning er, at støttemodtageren skal være indehaver af en svensk licens pr. 1. januar 2020, dvs. inden erkendelsen af COVID-19-pandemiens eksistens. Det følger nødvendigvis heraf, at eftersom et luftfartsselskab skal have sit hovedsæde i Sverige for at kunne opnå en licens fra de svenske myndigheder, skal dette hovedsæde være oprettet i dette land i hvert fald noget tid inden udgangen af 2019, når der tages hensyn til fristerne for at opnå en licens. Det er således uden betydning for lovligheden af den omhandlede støtteordning, at et luftfartsselskab, som Kommissionen har anført, ved at flytte sit

hovedsæde har mulighed for at opnå en licens i en anden medlemsstat. Sagsøgeren kan ligeledes ikke som i stævningens punkt 53 og 54 gøre gældende, at Kommissionen ved at fremføre et sådant argument i den skrivelse af 22. april 2020, som den tilstillede selskabet, tilsigtede at fremme nogen form for anvendelse af støtte.

- 28 På baggrund af disse præciseringer skal det bemærkes, at det følger af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, at bl.a. støtte, der kan afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi, kan anses at være forenelig med det indre marked.
- 29 Det skal bemærkes, at i henhold til retspraksis følger det af traktatens almindelige opbygning, at proceduren i artikel 108 TEUF aldrig må føre til resultater, der er i strid med traktatens mere specifikke bestemmelser. Kommissionen kan derfor ikke erklære statsstøtte forenelig med det indre marked, hvis visse betingelser for denne støtte er i strid med andre traktatbestemmelser. På samme måde kan Kommissionen ikke erklære en statsstøtte, der ved visse af sine gennemførelsesbestemmelser tilsidesætter EU-rettens almindelige principper, f.eks. ligebehandlingsprincippet, forenelig med det indre marked (dom af 15.4.2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, præmis 50 og 51).
- 30 I den foreliggende sag skal det fastslås, at et af tildelingskriterierne, nemlig at selskabet er indehaver af den svenske licens, indebærer en forskellig behandling af luftfartsselskaber med hovedsæde i Sverige, som kan være begunstiget af et statsgaranteret lån, og dem, der har hovedsæde i en anden medlemsstat og driver virksomhed i Sverige, til Sverige og fra Sverige som led i den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden, som ikke kan gøre krav på en sådan garanti.
- 31 Selv hvis det, som sagsøgeren har anført, antages, at denne forskellige behandling kan sidestilles med forskelsbehandling som omhandlet i artikel 18, stk. 1, TEUF, skal det fremhæves, at ifølge denne bestemmelse er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt inden for traktaternes anvendelsesområde og »med forbehold af disses særlige bestemmelser«. Det skal derfor efterprøves, om denne forskellige behandling er tilladt i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, som er retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse. Denne efterprøvelse indebærer dels, at formålet med den omhandlede støtteordning skal opfylde kravene i sidstnævnte bestemmelse, dels at reglerne for tildeling af støtten ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.
- 32 For det første skal det hvad angår formålet med den omhandlede støtteordning bemærkes, at Kongeriget Sverige har støttet denne foranstaltning på artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF (niende betragtning til den anfægtede afgørelse). Nævnte ordning tilsigter således at afhjælpe den alvorlige forstyrrelse i den svenske økonomi som følge af COVID-19-pandemien, som det fremgår af 41. og 42. betragtning til den anfægtede afgørelse, hvilket svarer til et af de tilfælde, der er omhandlet i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, ved at sikre Sveriges forbindelsesmuligheder. Den omhandlede støtteordning sikrer, som det fremgår af 8. og 43. betragtning til den anfægtede afgørelse, at luftfartsselskaber, som er »indehavere af en svensk licens, og som er vigtige i sikringen af Sveriges forbindelsesmuligheder«, har tilstrækkelig likviditet, idet de nævnte luftfartsselskaber, »der har en forbindelse med Sverige og har en vigtig rolle i landets forbindelsesmuligheder«, ganske vist defineres som indehavere af en svensk licens, men ligeledes, som Kommissionen og Kongeriget Sverige med føje har anført, ved den omstændighed, at de foretager ruteflyvninger i Sverige, til Sverige og fra Sverige. De luftfartsselskaber, der som led i deres hovedaktivitet gennemfører charterflyvninger, dvs. ikke-ruteflyvninger, er nemlig ikke omfattet af den pågældende støtteordning, selv om de er indehavere af en svensk licens.
- 33 Det skal fastslås, at eftersom det i den anfægtede afgørelse i tilstrækkelig grad er godtgjort, at der foreligger såvel en alvorlig forstyrrelse i den svenske økonomi på grund af COVID-19-pandemien som store negative virkninger heraf på luftfartssektoren i Sverige og dermed på beflyvningen af denne medlemsstats område, opfylder formålet med den omhandlede støtteordning de betingelser, der er fastsat i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF.

- 34 Hvad for det andet angår efterprøvelsen af, at reglerne for tildeling af støtten ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå formålet med den omhandlede støtteordning og for at opfylde de betingelser, der er fastlagt i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, skal følgende tages i betragtning.
- 35 Det skal bemærkes, at gennemførelsesbestemmelserne for den omhandlede støtteordning består i indrømmelse af en statsgaranti, som kan gøre det muligt for de berettigede luftfartsselskaber at overvinde de likviditetsproblemer, der er forårsaget af COVID-19-pandemiens følger for den svenske lufttrafik, ved at optage lån i banker. Disse banklån med sikkerhed i statsgarantien kunne tegnes for en maksimal varighed på seks år (24. betragtning til den anfægtede afgørelse). Den omhandlede støtteordning blev vedtaget i medfør af de midlertidige rammebestemmelers afsnit 3.2 med overskriften »Støtte i form af lånegarantier«.
- 36 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at de midlertidige rammebestemmelers punkt 5 har følgende ordlyd:
- »Banker og andre finansielle formidlere har en vigtig rolle at spille i indsatsen for at afbøde de økonomiske virkninger af covid-19-udbruddet ved at opretholde kreditstrømmen til økonomien. Hvis kreditstrømmen er stærkt begrænset, vil den økonomiske aktivitet falde kraftigt, efterhånden som virksomhederne får svært ved at betale deres leverandører og ansatte. På denne baggrund bør medlemsstaterne kunne træffe foranstaltninger til at tilskynde kreditinstitutter og andre finansielle formidlere til fortsat at spille deres rolle ved at fortsat at støtte den økonomiske aktivitet i EU.«
- 37 Følgelig har Kongeriget Sverige med vedtagelsen af den omhandlede støtteordning tilsigtet at træffe en tilskyndelsesforanstaltning for banksektoren i medfør af de midlertidige rammebestemmelers punkt 5 ved at udstede en statsgaranti for nye lån, der kan tegnes indtil den 31. december 2020 (14. betragtning til anfægtede afgørelse).
- 38 Sagsøgeren har i stævningens punkt 58 og 82 gjort gældende, at det i den anfægtede afgørelse ikke er godtgjort, at der er behov for at tildele støtten på grundlag af, at støttemodtageren er indehaver af en EU-licens til at operere, som de svenske myndigheder har udstedt.
- 39 Dette argument kan ikke tiltrædes.
- 40 For det første er det hvad angår spørgsmålet om den omhandlede støtteordning efter sin karakter er passende – henset til det forhold, at denne ordning omhandler statsgarantier, der kan give mulighed for, at banker kan yde lån for en maksimal varighed af seks år – normalt, at den pågældende medlemsstat søger at sikre, at de luftfartsselskaber, der kan indrømmes garantien, har en fast tilstedeværelse, for at de kan være til stede i Sverige for at leve op til de ydede lån, således at statsgarantien skal anvendes mindst muligt. Kriteriet om, at støttemodtageren skal være indehaver af en svensk licens, giver, for så vidt som det indebærer, at luftfartsselskabernes hovedsæde ligger i Sverige, således mulighed for at sikre en vis stabilitet i disse selskabers i hvert fald administrative og finansielle tilstedeværelse, således at myndighederne i den medlemsstat, som tildeler støtten, kan føre tilsyn med den måde, hvorpå modtagerne anvender støtten, hvilket ikke ville have været tilfældet, hvis Kongeriget Sverige havde valgt et andet kriterium, der gav mulighed for at yde støtte til luftfartsselskaber, der blot driver virksomhed i Sverige som tjenesteydere, ligesom sagsøgeren, idet en tjenesteydelse pr. definition kan bringes til ophør med meget kort varsel, eller endda øjeblikkeligt.
- 41 For det andet afspejler disse regler for tildeling af støtten de svenske myndigheders mulighed for og forpligtelse til at foretage en finansiell kontrol af støttemodtagerne. En sådan mulighed og en sådan forpligtelse findes kun for luftfartsselskaber med en svensk licens, eftersom de svenske myndigheder har enekompetence til at føre tilsyn med sidstnævntes finansielle situation i overensstemmelse med de forpligtelser, der bl.a. følger af artikel 5 og artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1008/2008, således som det

er anført i 43. betragtning til den anfægtede afgørelse. De svenske myndigheder har i medfør af denne forordning derimod ingen beføjelse til at føre tilsyn med den finansielle situation hos luftfartsselskaber, som ikke har en svensk licens.

- 42 For det tredje kan der – selv om Domstolen har fastslået, at begrebet hovedsæde i praksis svarede til begrebet hovedkontor (jf. præmis 26 ovenfor), og at en ændring af hovedkontor kunne ske relativt hurtigt – ikke ses bort fra, at artikel 2, nr. 26), i forordning nr. 1008/2008 giver andre præciseringer, navnlig om den omstændighed, at styring af fortsat luftdygtighed skal udøves fra hovedsædet, dvs. i det foreliggende tilfælde Sverige. Denne betragtning understøttes af artikel 5 (om de finansielle betingelser for tildeling af en licens), artikel 7 (om bevis for hæderlighed) og artikel 8 (om licensens gyldighed) i forordning nr. 1008/2008. Disse bestemmelser fastsætter gensidige lovbestemte forpligtelser mellem luftfartsselskaber med en svensk licens og de svenske myndigheder samt en konkret og stabil forbindelse mellem disse, som på passende vis svarer til de betingelser, der er fastsat i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, som kræver, at støtten afhjælper en alvorlig forstyrrelse i den pågældende medlemsstats økonomi. Endvidere kan afbrydelsen af en sådan forbindelse til den pågældende medlemsstat i form af en flytning af hovedsædet til en anden medlemsstat ikke anses for blot at være en ændring af hovedkontor, eftersom luftfartsselskabet, som sagsøgeren selv har anført i stævningens punkt 54, desuden skal foretage alle sine administrative skridt i sidstnævnte medlemsstat for at opnå en ny licens og opfylde alle de i denne henseende nødvendige betingelser, da anerkendelsen af det nye hovedsæde kun er en del heraf.
- 43 Det står således fast, at Kongeriget Sverige ved at vedtage dette kriterium, sammenholdt med kriteriet om, at luftfartsselskaber, der gennemfører charterflyvninger, ikke er støtteberettigede, i det væsentlige har søgt at sikre, at denne medlemsstat har en vedvarende forbindelse med de luftfartsselskaber, der indrømmes denne medlemsstats garanti, hvilket kommer til udtryk i tilstedeværelsen af en vigtig juridisk enhed, dvs. disse selskabers hovedsæde, på medlemsstatens område, som ikke ville være forekommet i denne henseende hos luftfartsselskaber, der driver virksomhed i medfør af en licens udstedt af en anden medlemsstat end Sverige, for så vidt som sidstnævnte selskaber ikke er underlagt de svenske myndigheders finansielle tilsyn og tilsyn med hæderlighed som omhandlet i forordning nr. 1008/2008, og for så vidt som der i deres situation ikke foreligger en sådan stabil, konkret og gensidig forbindelse mellem denne medlemsstat og de luftfartsselskaber, der er indehavere af en licens, som den har udstedt.
- 44 Ved at begrænse støtteberettigelsen til at alene at gælde for luftfartsselskaber med en svensk licens, hvorved de selskaber, der gennemfører charterflyvninger, udelukkes, som følge af de stabile og gensidige forbindelser, der knytter de førstnævnte luftfartsselskaber til svensk økonomi, er den omhandlede støtteordning således egnet til at nå formålet med at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i denne medlemsstats økonomi.
- 45 For det fjerde skal det hvad angår spørgsmålet om forholdsmæssigheden af den omhandlede støtteordning fastslås, at for at sikre Sveriges forbindelsesmuligheder er det dobbelte krav om, at støttemodtageren skal være indehaver af en svensk licens og beflyve Sverige med ruteflyvninger, det bedst egnede til sikre den varige karakter af et luftfartsselskabs tilstedeværelse på det nævnte område, idet det på grund af denne licens sikres, at dette selskabs hovedsæde befinder sig på dette område, og at det under hensyn til ovennævnte ruteflyvninger har til hensigt at blive dér. Selv om det teoretisk set er korrekt, som sagsøgeren har anført, at tilstedeværelsen af et luftfartsselskabs hovedsæde på en given medlemsstats område ikke nødvendigvis indebærer en stor kommerciel tilstedeværelse på dette område, ses det for det første, at det svarer til det sted, hvor der træffes administrative og økonomiske beslutninger, hvilket er særligt vigtigt i det foreliggende tilfælde med henblik på at sikre, at Sveriges forbindelsesmuligheder ikke afbrydes i nærmeste fremtid, og for det andet, at de støtteberettigede luftfartsselskaber samlet set bidrager til hovedparten af den regelmæssige beflyvning af Sverige såvel hvad angår fragt som passagertransport, hvilket opfylder formålet med at sikre Sveriges forbindelsesmuligheder, uanset om der, uagtet sagsøgerens argumenter herom, er tale om flyforbindelser i Sverige, fra Sverige eller til Sverige.

- 46 Det fremgår af de oplysninger, som Kongeriget Sverige fremlagde ved anmeldelsen af den omhandlede støtteordning, der er anført i svarskriftets punkt 33, at de luftfartsselskaber, som er indehavere af en svensk licens, i 2019 varetog 98% af indenrigspassagertrafikken og 84% af indenrigsfragttransporten, hvilket er en altafgørende oplysning under hensyn til denne medlemsstats geografiske størrelse og beliggenhed. Hvad angår andelen af passagertrafikken inden for Unionen til og fra Sverige varetog selskaber med en svensk licens 49% heraf i 2019. Sidstnævntes andel af passagertrafikken uden for Unionen til og fra Sverige var derimod lavere, nemlig 35% i 2019. Henset til forskelligartetheden af de omhandlede situationer (passager- og varetransport og såvel indenrigs- som udenrigsbeflyvning af området) og til hensigten om at sikre tilstedeværelsen af en varig forbindelse med det svenske område skal det fastslås, at Kommissionen ikke anlagde et urigtigt skøn ved at finde, at den omhandlede støtteordning ikke gik ud over, hvad der var nødvendigt for at nå det mål, som de svenske myndigheder tilsigtede, hvilket blev afgørende, eftersom denne stat ved udgangen af marts 2020 havde oplevet et fald på ca. 93% i passagerlufttrafikken i de tre største svenske lufthavne.
- 47 Som anført ovenfor i præmis 32 skal det endvidere atter fremhæves, at den omhandlede støtteordning ikke begunstiger virksomheder med en svensk licens, hvis hovedaktivitet er gennemførelsen af charterflyvninger, eftersom ikke-planlagte flyvninger ikke kan sikre samme forbindelsesmuligheder over tid til det svenske område, idet de pr. definition ikke er regelmæssige og dermed er mindre forudsigelige for den pågældende medlemsstat.
- 48 I denne henseende er sagsøgerens argument, der er fremsat i stævningens punkt 55, om, at de luftfartsselskaber, der er indehavere af en licens udstedt af en anden medlemsstat, ofte ejes og drives af borgere fra andre medlemsstater end Kongeriget Sverige, ligesom de i lighed med sagsøgeren beskæftiger sådanne borgere, selv hvis det antages godtgjort, udtryk for en tilfældighed og kan ikke have nogen indflydelse på behovet for den omhandlede støtteordning, navnlig under hensyn til de herved indførte kriterier, herunder kriteriet om den svenske licens. Det skal tilføjes, at dette argument let kan bruges imod sagsøgeren, idet kapitalen i selskaber, der er indehavere af en svensk licens, kan tilhøre juridiske eller fysiske personer, som har hjemsted i andre medlemsstater end Kongeriget Sverige, eller som er borgere i disse andre medlemsstater.
- 49 Det følger af de ovenstående betragtninger, at sagsøgeren med urette har gjort gældende, at Kommissionen – idet sagsøgerens hovedsæde befinder sig i Irland, det har en betydelig svensk markedsandel på ca. 5%, er det fjerdestørste luftfartsselskab i denne stat og har sikret Sveriges forbindelsesmuligheder siden 1997 – anlagde et urigtigt skøn ved at konstatere, at forpligtelsen om, at et selskab skulle have sit hovedsæde i Sverige for at være begunstiget af denne ordning, var relevant for at nå dette mål og identificere de luftfartsselskaber, som »[spillede] en rolle i sikringen af Sveriges forbindelsesmuligheder«. Herved har sagsøgeren nemlig set bort fra formålet om at afhjælpe den alvorlige forstyrrelse i den svenske økonomi og har undladt at nævne den omstændighed, at Sveriges forbindelsesmuligheder ikke udelukkende sikres ved dels passagerlufttransport, dels ved anden transport end indenrigstransport i Sverige, men ligeledes ved varelufttransport og ved indenrigsflugttransport af passagerer.
- 50 Der kan endvidere ikke ses bort fra det tidsmæssige aspekt, der er en del af formålet med den omhandlede støtteordning. Selv om det er korrekt, at sagsøgeren inden vedtagelsen af den nævnte ordning bidrog mærkbart til Sveriges forbindelsesmuligheder, uanset om dette bidrag var af meget begrænset omfang, idet selskabets markedsandel i passagerlufttransporten vedrørende Sverige var ca. 5%, skal det således bemærkes, at tildelingen af offentlige midler inden for rammerne af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF forudsætter, at støtten fra den pågældende medlemsstat, der befandt sig i alvorlige vanskeligheder, kan afhjælpe forstyrrelserne i dens økonomi, hvilket kræver, at situationen for de luftfartsselskaber, som kan gøre det muligt at genoprette denne økonomi og navnlig bidrage til Sveriges forbindelsesmuligheder, betragtes i et helhedsperspektiv, hvorfor kriteriet om en stabil forbindelse med denne stats område er fuldt ud relevant. Idet det skal erindres, at de midler, som den pågældende medlemsstat kan tildele, ikke er uendelige og således skal opfylde prioriteterne, kan der ikke ses bort fra, at den nævnte medlemsstat skulle tage hensyn til luftfartsselskaber, der, selv om de er mindre end

sagsøgeren og derfor transporterer færre passagerer og har en lavere omsætning, koncentrerede sig om indenrigsbeflyvning af det svenske område, hvilket er en endnu vigtigere indsats i betragtning af de særlige kendetegn ved det svenske område og den usædvanlige periode, som er kendetegnet ved pandemien. I modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, er det under hensyn til formålet med den omhandlede støtteordning således ikke i strid med proportionalitetsprincippet at have tilladt, at luftfartsselskaber, der har en mindre markedsandel end sagsøgeren på det samlede marked for passagerlufttransport vedrørende Sverige, kan være støtteberettigede under nævnte ordning, navnlig når sådanne selskaber har en særlig betydning for forbindelsesmulighederne i landet, såsom mindre luftfartsselskaber, der gennemfører flyvninger med specifikke, eksempelvis medicinske eller redningsmæssige, formål, som det er fremhævet i 15. betragtning til den anfægtede afgørelse.

- 51 Der var endvidere intet, der sikrede Kongeriget Sverige, at bidraget til dette lands forbindelsesmuligheder fra et luftfartsselskab, som drev virksomhed inden for udenrigslufttransport af passagerer, og hvis hovedsæde ikke befandt sig i dette land, ville blive opretholdt efter krisen, hvis selskabet måtte blive indrømmet en statsgaranti. Sagsøgerens situation på tidspunktet for den anfægtede afgørelse er et eksempel herpå. Det fremgår nemlig af sagsakterne, at sagsøgerens markedsandel er fortsat med at falde, fra 11,8% til 5%, og at selskabet ville reducere sin fysiske tilstedeværelse i Sverige til en enkelt hub i Göteborg, hvor der ifølge stævningens punkt 14 kun er stationeret et enkelt fly. Kommissionen anlagde derfor ikke et urigtigt skøn.
- 52 Hvad angår den angivelige tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet har sagsøgeren støttet en del af sin argumentation på teorien om en alternativ støtteordning, der bygger på luftfartsselskabernes respektive markedsandele, I retsmødet har selskabet ligeledes anført andre mulige kriterier, såsom antallet af transporterede passagerer eller ruter.
- 53 Ifølge retspraksis skal Kommissionen imidlertid ikke tage abstrakt stilling til alle tænkelige alternative foranstaltninger, eftersom den pågældende medlemsstat, selv om den skal give en detaljeret redegørelse for grundene til vedtagelsen af den omhandlede støtteordning, navnlig vedrørende de valgte tildelingskriterier, ikke skal føre positivt bevis for, at ingen anden tænkelig, og pr. definition hypotetisk, foranstaltning kunne have sikret det forfulgte mål bedre. Når den nævnte medlemsstat ikke er underlagt en sådan forpligtelse, kan sagsøgeren ikke med føje kræve, at Retten pålægger Kommissionen at erstatte de nationale myndigheder i denne opgave med lovgivningsmæssig undersøgelse for at undersøge alle tænkelige alternative foranstaltninger (jf. i denne retning dom af 6.5.2019, Scor mod Kommissionen, T-135/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:287, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 Det skal under alle omstændigheder af de ovenfor i præmis 40-44 anførte grunde bemærkes, at udvidelsen af den omhandlede støtteordning til selskaber, der ikke har hjemsted i Sverige, ikke ville have gjort det muligt at nå formålet med den nævnte ordning, for så vidt som, således som det er fremhævet ovenfor i præmis 49, kravet om, at der skal tages hensyn til lufttransporten vedrørende Sverige i sin helhed, i sin forskelligartethed og varighed ikke ville være sikret lige så godt ved vedtagelsen af de af sagsøgeren foreslåede kriterier, hvorfor Kommissionen med føje undlod at tiltræde dem.
- 55 Følgelig skal sagsøgerens argumenter om, at den omhandlede støtteordning ikke var passende og forholdsmæssig, forkastes, uden at det er fornødent at træffe afgørelse om, hvorvidt bilag A.3.1 og A.3.2 til stævningen, der indeholder rapporter, som er udarbejdet af sagsøgerens sagkyndige, kan antages til realitetsbehandling, hvilket Kommissionen har bestridt.
- 56 I den anfægtede afgørelse godkendte Kommissionen således en støtteordning, som faktisk tilsigtede at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi, og som med sine regler for tildeling af støtten ikke gik ud over, hvad der var nødvendigt for at nå formålet med den nævnte ordning. Under hensyn til de ovenfor i præmis 31 anførte principper skal det dermed fastslås, at følgerne af den nævnte ordning, for så vidt som de svenske myndigheder har begrænset dens anvendelsesområde til

luftfartsselskaber, som er indehavere af en svensk licens, og hvis hovedaktivitet ikke er gennemførelse af charterflyvninger, ikke tilsidesætter artikel 18, stk. 1, TEUF, alene fordi den begunstiger luftfartsselskaber, der har deres hovedsæde på svensk område, og hvis hovedaktivitet ikke er gennemførelse af charterflyvninger.

- 57 Det følger af det ovenfor anførte, at formålet med den omhandlede støtteordning opfylder kravene til den undtagelse, der er fastsat i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, og at reglerne for tildeling af støtten ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette formål.
- 58 Det første anbringendes to første led skal derfor forkastes.

Det første anbringendes to sidste led om, at den omhandlede støtteordning begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser, og at denne restriktion ikke er begrundet

- 59 Sagsøgeren har for det første anført, at en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser er lovlig, når den er begrundet i et tvingende alment hensyn, som ikke udgør forskelsbehandling, er nødvendig og står i rimeligt forhold til det forfulgte almene hensyn, og for det andet, at disse betingelser er kumulative, og at en restriktion er uberettiget, hvis blot en af disse betingelser ikke er opfyldt. Dette er tilfældet i det foreliggende tilfælde. Den omhandlede støtteordning udgør nemlig først og fremmest forskelsbehandling, eftersom den behandler luftfartsselskaberne forskelligt på grundlag af den medlemsstat, der har udstedt deres EU-licens, skønt alle EU-luftfartsselskaber, der driver virksomhed i Sverige og bidrager til landets forbindelsesmuligheder, burde kunne være støtteberettigede i medfør af den omhandlede støtteordning. Den omhandlede støtteordning er heller ikke forholdsmæssig, eftersom den går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå formålet hermed, idet dette formål, som er at give Kongeriget Sverige mulighed for at sikre sine forbindelsesmuligheder, kunne nås uden at skade den frie udveksling af tjenesteydelser, hvis den begunstigede alle luftfartsselskaber, der driver virksomhed i Sverige, uanset hvilken medlemsstat har udstedt deres EU-licens, ved blot at tage hensyn til deres respektive markedsandel.
- 60 Endelig gør formålet af almen interesse om godtgørelse til luftfartssektoren for det tab, der skyldes COVID-19-pandemien, således at Sveriges forbindelsesmuligheder bevares, det ikke nødvendigt alene at støtte de luftfartsselskaber, der er indehavere af en svensk licens, eftersom luftfartsselskaber, der driver virksomhed i Sverige i medfør af en licens, der er udstedt af en anden medlemsstat, alle er lige så vigtige i denne henseende. Den omstændighed, at de nationale luftfartsselskaber støttes, fører derimod til en opsplittelse af det indre marked og fjernelse af konkurrenter fra andre medlemsstater, en svækkelse af konkurrencen, en forværring af skaderne forårsaget af COVID-19-pandemien, der ender med at skade luftfartssektorens opbygning, som den omhandlede støtteordning skal bevare, og en begrænsning af EU-transportørernes ret til frit at levere luftfartstjenester på det indre marked, uanset hvilken medlemsstat der har udstedt deres licens.
- 61 For så vidt som sagsøgeren har støttet sin argumentation på, at der foreligger forskelsbehandling som følge af den omhandlede støtteordning, og at denne ordning er kendetegnet ved en manglende forholdsmæssighed, skal der indledningsvis henvises til gennemgangen af det første anbringendes to første led.
- 62 Hvad angår artikel 56 TEUF skal det fastslås, at i medfør af artikel 58, stk. 1, TEUF omfattes den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport, dvs. EUF-traktatens afsnit VI. Den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet er således inden for den primære ret underlagt en særlig retlig ordning (dom af 18.3.2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, præmis 36). Artikel 56 TEUF finder følgelig ikke i sig selv anvendelse på luftfartsområdet (dom af 25.1.2011, Neukirchinger, C-382/08, EU:C:2011:27, præmis 22).

- 63 Liberaliseringsforanstaltninger med hensyn til lufttransporttjenester kan derfor alene vedtages på grundlag af artikel 100, stk. 2, TEUF (dom af 18.3.2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, præmis 38). EU-lovgiver vedtog således forordning nr. 1008/2008 på grundlag af denne bestemmelse, der netop har til formål, at der inden for luftfartssektoren fastlægges betingelser for anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser (jf. analogt dom af 6.2.2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, præmis 23 og 24). Det skal imidlertid fastslås, at sagsøgeren ikke har gjort gældende, at denne forordning er blevet tilsidesat.
- 64 Selv om det er korrekt, at sagsøgeren som følge af fastlæggelsen af den omhandlede støtteordnings rækkevidde er udelukket fra adgangen til lån mod den statsgaranti, som Kongeriget Sverige stiller, har sagsøgeren under alle omstændigheder ikke godtgjort, hvorledes denne udelukkelse kan afskrække den pågældende fra at levere tjenesteydelser fra Sverige og til Sverige, navnlig når det fremgår af sagsakterne, at sagsøgeren uafhængigt af den omhandlede støtteordning og af rent kommercielle grunde gradvist har reduceret sin aktivitet på det svenske marked både med hensyn til de bestemmelsessteder, der beflyves, og antallet af stationerede fly (jf. præmis 51 ovenfor). Sagsøgeren har bl.a. fortsat ikke identificeret de faktiske og retlige oplysninger, som betyder, at den omhandlede støtteordning har begrænsende virkninger, der går ud over dem, der udløser forbuddet i artikel 107, stk. 1, TEUF, men som, som det er fastslået inden for rammerne af det første anbringendes to første led, ikke desto mindre er nødvendige og forholdsmæssige til at afhjælpe den alvorlige forstyrrelse i den svenske økonomi, som COVID-19-pandemien har forårsaget, i overensstemmelse med kravene i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF.
- 65 Det følger af det ovenstående, at ingen af det første anbringendes led kan tiltrædes, og at dette anbringende derfor skal forkastes.

Om det andet anbringende om en tilsidesættelse af forpligtelsen til afvejning af støttens gunstige virkninger og dens negative indvirkning på samhandelsvilkårene og på opretholdelsen af en ufordrejet konkurrence

- 66 I stævningens punkt 94-102 har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen ikke opfyldte sin forpligtelse til ved undersøgelsen af en støttes forenelighed med det indre marked at foretage en afvejning af støttens gunstige virkninger – i forhold til gennemførelsen af de formål, der er opregnet i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF – og dens negative virkninger i form af konkurrencefordrejning og indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne, hvilket udgør en åbenbart urigtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder og således en tilstrækkelig grund til, at den anfægtede afgørelse annulleres. Kommissionen har, støttet af Den Franske Republik, bestridt denne argumentation. Kongeriget Sverige har i denne forbindelse henvist til Kommissionens argumenter.
- 67 Ifølge ordlyden af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF kan »støtte, der kan [...] afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi[, betragtes som forenelig med det indre marked]«. Det fremgår af bestemmelsens ordlyd, at ophavsmændene fandt, at det var i hele Unionens interesse, at alle medlemsstater havde mulighed for at overvinde en større eller endog eksistentiel krise, som nødvendigvis måtte have alvorlige konsekvenser for alle eller en del af de øvrige medlemsstater og således Unionen som sådan. Denne ordlydsfortolkning af affattelsen af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF bekræftes ved en sammenligning heraf med artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, som vedrører »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«, for så vidt som sidstnævnte bestemmelses ordlyd indeholder en betingelse om, at det godtgøres, at samhandelsvilkårene ikke ændres på en måde, der strider mod den fælles interesse, hvilken betingelse ikke fremgår af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF (jf. i denne retning dom af 22.9.2020, Østrig mod Kommissionen, C-594/18 P, EU:C:2020:742, præmis 20 og 39).

- 68 For så vidt som de betingelser, der er fastsat i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, er opfyldt, dvs. at den pågældende medlemsstat i det foreliggende tilfælde rent faktisk står over for en alvorlig forstyrrelse i sin økonomi, og de støtteforanstaltninger, der er blevet vedtaget til at afhjælpe denne forstyrrelse, for det første er nødvendige med henblik herpå og for det andet er passende og forholdsmæssige, antages de nævnte foranstaltninger at være vedtaget i Unionens interesse, hvorfor det ikke i medfør af denne bestemmelse kræves, at Kommissionen foretager en afvejning af støttens gunstige virkninger og dens negative indvirkning på samhandelsvilkårene og på opretholdelsen af en ufordrejet konkurrence, i modsætning til, hvad der foreskrives i artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF. Med andre ord er der ikke grundlag for en sådan afvejning inden for rammerne af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, idet resultatet heraf antages at være positivt. Det forhold, at det lykkes en medlemsstat at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i sin økonomi, er nemlig til gavn for Unionen generelt og for det indre marked i særdeleshed.
- 69 Det skal således fastslås, at artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF i modsætning til, hvad der foreskrives i artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, ikke kræver, at Kommissionen foretager en afvejning af støttens gunstige virkninger og dens negative indvirkning på samhandelsvilkårene og på opretholdelsen af en ufordrejet konkurrence, men alene at den efterprøver, om den pågældende støtteforanstaltning er nødvendig, passende og forholdsmæssig til at afhjælpe den alvorlige forstyrrelse i den pågældende medlemsstats økonomi. Sagsøgerens argument om, at afvejningsforpligtelsen følger af den usædvanlige karakter af forenelig støtte, herunder støtte, som erklæres forenelig i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, skal følgelig forkastes. Af de samme årsager har sagsøgeren ikke grundlag for at påberåbe sig dom af 19. september 2018, HH Ferries m.fl. mod Kommissionen (T-68/15, EU:T:2018:563, præmis 210-214), eftersom Retten heri ikke tog hensyn til forskellene i ordlyden af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF og artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, som Domstolen har fremhævet i dom af 22. september 2020, Østrig mod Kommissionen (C-594/18 P, EU:C:2020:742, præmis 20 og 39).
- 70 Sagsøgeren kan heller ikke gøre gældende, at der var pligt til en afvejning i henhold til de midlertidige rammebestemmelser, ved at anføre, at disse rammebestemmelser var bindende for Kommissionen og gav et andet grundlag, som var forskelligt fra sidstnævntes forpligtelse i denne henseende, eftersom en sådan forpligtelse ikke fremgår af de midlertidige rammebestemmelser. Navnlig indeholder rammebestemmelsernes afsnit 1.2, hvortil sagsøgeren har henvist, og som vedrører »[n]ødvendigheden af en tæt europæisk koordinering af nationale støtteforanstaltninger«, kun et enkelt punkt, nemlig punkt 10, der ikke indeholder nogen forskrift herom. Sagsøgeren kan følgelig ikke påberåbe sig dette.
- 71 Af disse årsager skal Kommissionens argumentation, som er fremsat subsidiært, hvorved det gøres gældende, at de midlertidige rammebestemmelser i sig selv indeholder en sådan afvejning, blot forkastes.
- 72 Det andet anbringende skal derfor forkastes.

Om det fjerde anbringende om en tilsidesættelse af begrundelsespligten

- 73 Til støtte for det fjerde anbringende har sagsøgeren anført, at Kommissionen har en begrundelsespligt i medfør af artikel 296, stk. 2, TEUF, og at en tilsidesættelse af denne forpligtelse danner grundlag for, at den anfægtede afgørelse annulleres. I henhold til ovennævnte bestemmelse skal Kommissionen »klart og utvetydigt« angive det ræsonnement, der er blevet fulgt med henblik på at vedtage den pågældende foranstaltning, således at såvel de berørte parter som Unionens kompetente retsinstans kan få kendskab til grundene til, at den anfægtede retsakt blev vedtaget. Denne begrundelsespligt er så meget desto mere væsentlig i det foreliggende tilfælde, hvor den anfægtede afgørelse blev vedtaget uden indledning af en formel undersøgelsesprocedure, som giver de berørte parter mulighed for at fremsætte deres argumenter.

- 74 I første række har Kommissionen tilsidesat begrundelsespligten ved for det første ikke at bedømme, om støtten var ikke-diskriminerende og overholdt princippet om fri udveksling af tjenesteydelser, ved for det andet ikke at foretage en blot kortfattet afvejning af støttens positive og negative virkninger og ved for det tredje ikke at foretage en blot kortfattet bedømmelse af støttens indvirkning på samhandelen og konkurrencen.
- 75 I anden række har Kommissionen ligeledes tilsidesat sin pligt til at give en passende begrundelse. Denne institutions henvisning til støttens erklærede formål indeholder nemlig væsentlige semantiske forskydninger vedrørende støttens formål, der er beskrevet i ottende betragtning til den anfægtede afgørelse som værende en sikring af, at luftfartsselskaber, som er »indehavere af en svensk licens, og som er vigtige i sikringen af Sveriges forbindelsesmuligheder«, har tilstrækkelig likviditet, og i 43. betragtning til denne afgørelse som en identificering af de luftfartsselskaber, »der har en forbindelse med Sverige og har en vigtig rolle i landets forbindelsesmuligheder i overensstemmelse med den anmeldte foranstaltnings formål«. Den anvendte formulering er tvetydig og giver hverken de berørte parter eller Retten mulighed for at få kendskab til formålet med den omhandlede støtteforanstaltning – ud over formålet om at udelukke luftfartsselskaber, der er indehavere af en EU-licens, som er udstedt af andre medlemsstater end Kongeriget Sverige, fra at være omfattet af støtteordningen.
- 76 Kommissionen har gjort gældende, at disse argumenter skal forkastes. Den Franske Republik og Kongeriget Sverige har i denne forbindelse henvist til svarskriftet.
- 77 For det første bemærkes, at selv om det af den begrundelse, der kræves efter artikel 296, stk. 2, TEUF, skal fremgå klart og utvetydigt, hvilke betragtninger ophavsmanden til den omhandlede retsakt har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med hensynene bag den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol, kræves det imidlertid ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold. Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsespligten er overholdt, skal desuden ikke blot vurderes i forhold til retsaktens ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dom af 7.2.2018, *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis). Denne sammenhæng er i det foreliggende tilfælde pandemien og den ekstreme uopsættelighed, hvormed Kommissionen først vedtog de midlertidige rammebestemmelser, der gav såvel medlemsstaterne som de virksomheder, der var berørte af konsekvenserne af nævnte pandemi, et vist antal indikatorer, hvorefter den undersøgte de foranstaltninger, som medlemsstaterne havde anmeldt til den, navnlig under anvendelse af disse rammebestemmelser, og endelig vedtog afgørelser om disse foranstaltninger, herunder den anfægtede afgørelse. Det fremgår i denne henseende af præmis 1 og 2 ovenfor, at der blot gik otte dage fra anmeldelsen af den omhandlede støtteordning til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.
- 78 På trods af disse usædvanlige omstændigheder skal det bemærkes, at den anfægtede afgørelse i den foreliggende sag indeholder 44 betragtninger og giver mulighed for at få et generelt kendskab til de faktiske og retlige grunde til, at Kommissionen besluttede ikke at gøre indsigelser mod den omhandlede støtteordning. I modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, indebærer de mindre forskelle i ordlyden, der kan konstateres i 8. og 43. betragtning til anfægtede afgørelse, ikke usikkerhed hvad angår identificeringen af den omhandlede støtteordnings formål, som i det væsentlige skal anses for at være opretholdelsen af forbindelsesmulighederne ad luftvejen i Sverige, fra Sverige eller til Sverige (jf. præmis 45 og 49 ovenfor).
- 79 For det andet fremgår det af præmis 69 ovenfor hvad angår den manglende begrundelse vedrørende afvejningen af støttens gunstige virkninger og dens negative indvirkning på samhandelsvilkårene og på opretholdelsen af en ufordrejet konkurrence, at et sådant krav ikke foreskrives i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Kommissionen skulle derfor ikke give en begrundelse i denne henseende.

- 80 For det tredje fremgår grundene til, at den omhandlede støtteordning var forenelig med det indre marked, som Kommissionen har anført, af 6.-8., 15., 17., 27., 41. og 43. betragtning til anfægtede afgørelse. Eftersom Kommissionen i den anfægtede afgørelse, om end nogle steder kortfattet under hensyn til uopsætteligheden, har fremført grundene til, at den omhandlede støtteordning opfyldte de krav, der er fastsat i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, og navnlig hvorledes tildelingskriterierne, herunder kravet om pr. 1. januar 2020 at være indehaver af en svensk licens, var nødvendige, passende og forholdsmæssige, har den således opfyldt begrundelsespligten.
- 81 Det fjerde anbringende skal derfor forkastes.

Om det tredje anbringende om en tilsidesættelse af de proceduremæssige rettigheder, der er afledt af artikel 108, stk. 2, TEUF

- 82 Det tredje anbringende, som vedrører beskyttelsen af sagsøgerens proceduremæssige rettigheder, idet Kommissionen ikke indledte en formel undersøgelsesprocedure, selv om der angiveligt forelå alvorlig tvivl, har i virkeligheden subsidiær karakter, for det tilfælde at Retten ikke har undersøgt bedømmelsen af støtten som sådan. Det følger nemlig af fast retspraksis, at et sådant anbringende tilsigter at gøre det muligt, at en berørt part findes berettiget til i denne egenskab at anlægge et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, hvilket denne part ellers ikke ville have adgang til (jf. i denne retning dom af 24.5.2011, Kommissionen mod Kronoply og Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, præmis 48, og af 27.10.2011, Østrig mod Scheucher-Fleisch m.fl., C-47/10 P, EU:C:2011:698, præmis 44). Retten har undersøgt de to første anbringender, som vedrører bedømmelsen af støtten som sådan, og et sådant anbringende har således ikke det anførte formål.
- 83 Det skal endvidere fastslås, at dette anbringende ikke har selvstændigt indhold. Inden for rammerne af et sådant anbringende kan sagsøgeren for at beskytte de proceduremæssige rettigheder, som vedkommende har som led i den formelle undersøgelsesprocedure, nemlig alene påberåbe sig anbringender, der kan godtgøre, at vurderingen af de oplysninger, Kommissionen rådede over eller kunne råde over, under den foreløbige undersøgelse af den anmeldte foranstaltning burde have rejst tvivl med hensyn til dens forenelighed med det indre marked (jf. i denne retning dom af 22.12.2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, præmis 81, af 9.7.2009, 3F mod Kommissionen, C-319/07 P, EU:C:2009:435, præmis 35, og af 24.5.2011, Kommissionen mod Kronoply og Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, præmis 59), som eksempelvis den utilstrækkelige eller ufuldstændige karakter af Kommissionens undersøgelse under den indledende undersøgelsesprocedure, eller at der foreligger klager fra tredjeparter. Det skal bemærkes, at det tredje anbringende indeholder en komprimeret gengivelse af de argumenter, der er fremsat inden for rammerne af det første og det andet anbringende, uden at der fremføres specifikke forhold vedrørende eventuelle alvorlige vanskeligheder.
- 84 Eftersom Retten har undersøgt realiteten i disse anbringender, skal det derfor fastslås, at det er ufornuddent at undersøge, om der er grundlag for dette anbringende.
- 85 Kommissionen skal således frifindes i det hele, og sagsøgeren indrømmes den anmodede fortrolige behandling, idet Den Franske Republik og Kongeriget Sverige ikke har fremsat nogen indsigelse i denne henseende.

Sagsomkostninger

- 86 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges sagsøgeren at bære sine egne omkostninger og at betale de af Kommissionen afholdte omkostninger i overensstemmelse med dennes påstand herom, herunder omkostningerne i forbindelse med anmodningen om fortrolig behandling.
- 87 Den Franske Republik og Kongeriget Sverige bærer deres egne omkostninger i overensstemmelse med procesreglementets artikel 138, stk. 1.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

RET TEN (Tiende Udvidede Afdeling):

- 1) **Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) **Ryanair DAC bærer sine egne omkostninger og betaler de af Kommissionen afholdte omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med anmodningen om fortrolig behandling.**
- 3) **Den Franske Republik og Kongeriget Sverige bærer deres egne omkostninger.**

Van der Woude

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. februar 2021.

Underskrifter