



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tiende Udvidede Afdeling)

14. april 2021 *

»Statsstøtte – det svenske marked for lufttransport – støtte, som Sverige har indrømmet et luftfartsselskab i forbindelse med covid-19-pandemien – garanti – beslutning om ikke at gøre indsigelser – tilsagn som betingelse for støttens forenelighed med det indre marked – støtte, hvis formål er at afhjælpe skader, der er forårsaget af en usædvanlig begivenhed – etableringsfrihed – fri udveksling af tjenesteydelser – ligebehandling – begrundelsespligt«

I sag T-379/20,

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

sagsøger,

mod

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

sagsøgt,

støttet af

Den Franske Republik ved E. de Moustier og P. Dodeller, som befuldmægtigede,

af

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

og af

SAS AB, Stockholm (Sverige), ved advokat F. Sjövall,

intervenienter,

angående et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2020) 2784 final af 24. april 2020 om statsstøtte SA.57061 (2020/N) – Sverige – Kompensation for den skade, som SAS har lidt som følge af covid-19-pandemien,

har

* Processprog: engelsk.

RETTEN (Tiende Udvidede Afdeling),

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

justitssekretær: fuldmægtig E. Artemiou,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 27. november 2020,

afsagt følgende

Dom

Sagens baggrund

- 1 Den 11. april 2020 vedtog Europa-Kommissionen afgørelse C(2020) 2366 final om statsstøtte SA.56812 (2020/N) – Sverige – covid-19: lånegarantiordning til fordel for luftfartsselskaberne, hvorved den fandt, at en støtteforanstaltning i form af en lånegarantiordning til støtte for bestemte luftfartsselskaber (herefter »den svenske støtteordning«), som Kongeriget Sverige havde anmeldt den 3. april 2020 i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, for det første udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF og for det andet var forenelig med det indre marked i medfør af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Denne ordning tilsigter at give de luftfartsselskaber, som er vigtige for Sveriges forbindelsesmuligheder, og til hvilke de svenske myndigheder har udstedt en licens, tilstrækkelig likviditet til at opretholde deres økonomiske virksomhed under og efter covid-19-pandemien ved hjælp af en offentlig garanti.
- 2 Den 21. april 2020 anmeldte Kongeriget Sverige en støtteforanstaltning i form af en garanti for en revolverende kreditfacilitet på maksimalt 1,5 mia. svenske kroner (SEK) til støtte for SAS AB (herefter »den omhandlede foranstaltning«) til Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF med den begrundelse, at dette selskab havde vanskeligt ved at opnå lån fra kreditinstitutterne inden for rammerne af den svenske støtteordning. Denne foranstaltning tilsigter at yde SAS en delvis kompensation for den skade, der følger af aflysningen eller omlægningen af selskabets flyvninger efter indførelsen af rejsebegrænsninger i forbindelse med covid-19-pandemien.
- 3 Den 24. april 2020 vedtog Kommissionen afgørelse C(2020) 2784 final om statsstøtte SA.57061 (2020/N) – Sverige – Kompensation for den skade, som SAS har lidt som følge af covid-19-pandemien (herefter »den anfægtede afgørelse«), hvorved den fastslog, at den omhandlede foranstaltning for det første udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF og for det andet var forenelig med det indre marked i medfør af artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 4 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 19. juni 2020 har sagsøgeren, Ryanair DAC, anlagt nærværende søgsmål.
- 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 15. juli 2020 har Retten (Tiende Afdeling) imødekommet anmodningen om en fremskyndet procedure.

- 6 Efter forslag fra Tiende Afdeling har Retten i henhold til procesreglementets artikel 28 besluttet at henvise sagen til et udvidet dommerkollegium.
- 7 Kommissionen har indgivet svarskrift til Rettens Justitskontor den 29. juli 2020.
- 8 I henhold til procesreglementets artikel 106, stk. 2, har sagsøgeren den 13. august 2020 fremsat en begrundet anmodning om afholdelse af retsmøde.
- 9 Ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 4., den 7. og den 21. september 2020 har SAS, Kongeriget Sverige og Den Franske Republik fremsat begæring om at måtte intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 9., den 15. og den 30. september 2020 har sagsøgeren i overensstemmelse med procesreglementets artikel 144, stk. 7, anmodet om, at visse oplysninger, som var indeholdt i stævningen og i den forkortede udgave af stævningen, ikke meddeles SAS, Kongeriget Sverige og Den Franske Republik.
- 10 Ved kendelser afsagt den 7. oktober 2020 har formanden for Rettens Tiende Udvidede Afdeling givet Den Franske Republik, Kongeriget Sverige og SAS tilladelse til intervention og har foreløbigt begrænset meddelelsen af stævningen og den forkortede udgave heraf til de ikke-fortrolige udgaver, som sagsøgeren havde fremlagt, i afventning af disse parter eventuelle bemærkninger til anmodningen om fortrolig behandling.
- 11 Ved foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse forkyndt den 7. oktober 2020 har Den Franske Republik, Kongeriget Sverige og SAS i medfør af procesreglementets artikel 154, stk. 3, fået tilladelse til at indgive interventionsindlæg.
- 12 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
 - Den anfægtede afgørelse annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 13 Kommissionen har, støttet af SAS, nedlagt følgende påstande:
 - Frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 14 Den Franske Republik og Kongeriget Sverige har nedlagt påstand om, at Kommissionen frifindes.

Retlige bemærkninger

- 15 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 sagsøgte 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, Trajektna luka Split mod Kommissionen, T-57/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:470, præmis 84). Det skal følges – 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 som Kommissionen og 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.

16 Sagsøgeren har fremsat fem anbringender til støtte for sit søgsmål, hvoraf det første vedrører Kommissionens tilsidesættelse af kravet om, at støtte ydet i henhold til artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF ikke har til formål at afhjælpe skader, som en enkelt skadelidt har lidt, det andet er udledt af, at den omhandlede foranstaltning ikke er støttet på artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF, og af Kommissionens urigtige konklusion om, at den omhandlede foranstaltning stod i forhold til de skader, som SAS havde lidt som følge af covid-19-pandemien, det tredje vedrører Kommissionens tilsidesættelse af forskellige bestemmelser om liberaliseringen af lufttransporten inden for Unionen, det fjerde vedrører Kommissionens tilsidesættelse af sagsøgerens proceduremæssige rettigheder, idet den på trods af alvorlige vanskeligheder afviste at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, og det femte anbringende vedrører Kommissionens tilsidesættelse af artikel 296, stk. 2, TEUF.

Om det første anbringende vedrørende Kommissionens tilsidesættelse af kravet om, at støtte ydet i henhold til artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF ikke har til formål at afhjælpe skader, som en enkelt skadelidt har lidt

17 Sagsøgeren har gjort gældende, at usædvanlige begivenheder som omhandlet i artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF principielt påvirker hele regioner eller sektorer eller endda økonomien som helhed. Denne bestemmelse har således til formål at kompensere for skader, som alle skadelidte har lidt som følge af disse begivenheder, og ikke kun visse af de skadelidte.

18 Kommissionen, Den Franske Republik, Kongeriget Sverige og SAS har bestridt sagsøgerens argumentation.

19 Det skal i denne henseende bemærkes, at i henhold til artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF er støtte, hvis formål er at afhjælpe skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder, forenelig med det indre marked.

20 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren ikke anfægtet Kommissionens vurdering i den anfægtede afgørelse, hvorefter covid-19-pandemien blev anset for en »usædvanlig begivenhed« som omhandlet i artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF. Det fremgår endvidere af den anfægtede afgørelse, at covid-19-pandemien medførte en afbrydelse af størstedelen af passagerlufttransporten, navnlig under hensyn til lukningen af grænserne i flere af Unionens medlemsstater og til de svenske myndigheders anbefalinger om at undgå ikke-væsentlige rejser.

21 Det følger heraf, at sagsøgeren med føje har anført, at SAS hverken er den eneste virksomhed eller det eneste luftfartsselskab, som er blevet påvirket af den pågældende usædvanlige begivenhed.

22 Som Kommissionen med føje har anført i svarskriftet, har medlemsstaterne imidlertid ingen pligt til at indrømme støtte til at afhjælpe skader, der er forårsaget af en usædvanlig begivenhed som omhandlet i artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF.

23 Selv om artikel 108, stk. 3, TEUF for det første nærmere bestemt forpligter medlemsstaterne til at anmelde påtænkt statsstøtte til Kommissionen inden gennemførelsen heraf, forpligter denne bestemmelse dem derimod ikke til at yde støtte (kendelse af 30.5.2018, Yanchev, C-481/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:352, præmis 22).

24 For det andet kan støtte have til formål at afhjælpe skader, der er forårsaget af en usædvanlig begivenhed i overensstemmelse med artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF, selv om støtten ikke afhjælper alle disse skader.

25 Det følger dermed hverken af artikel 108, stk. 3, TEUF eller af artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF, at medlemsstaterne har pligt til at afhjælpe alle de skader, der er forårsaget af en usædvanlig begivenhed, hvorfor de heller ikke kan have pligt til at yde støtte til alle de personer, som er påført disse skader.

- 26 På denne baggrund kan sagsøgeren ikke med føje gøre gældende, at Kommissionen begik en retlig fejl, alene fordi den omhandlede foranstaltning ikke begunstigede alle skadelidte, som led skade som følge af covid-19-pandemien.
- 27 Følgelig skal sagsøgerens første anbringende forkastes.

Om det andet anbringende udledt af, at den omhandlede foranstaltning ikke er støttet på artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF, og at Kommissionen med urette fandt, at den omhandlede foranstaltning stod i forhold til de skader, som SAS havde lidt som følge af covid-19-pandemien

- 28 Sagsøgerens andet anbringende består i det væsentlige af to led, hvoraf det første vedrører det forhold, at den omhandlede foranstaltning ikke er støttet på artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF, og det andet, at Kommissionen med urette fandt, at den omhandlede foranstaltning stod i forhold til de skader, som blev forårsaget af covid-19-pandemien.

Det andet anbringendes første led om, at den omhandlede foranstaltning ikke er støttet på artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF

- 29 Sagsøgeren har gjort gældende, at den svenske støtteordning i lighed med den omhandlede foranstaltning stiller en bankgaranti til fordel for SAS, der ikke kan overstige 1,5 mia. SEK, og at denne foranstaltning er subsidiær i forhold til den nævnte ordning. Eftersom formålet hermed er at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i økonomien som omhandlet i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, har nævnte foranstaltning ikke til formål at afhjælpe skader, der er forårsaget af en usædvanlig begivenhed som omhandlet i artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF.
- 30 Kommissionen, Den Franske Republik, Kongeriget Sverige og SAS har bestridt sagsøgerens argumentation.
- 31 I denne forbindelse præciserede Kommissionen i afgørelse C(2020) 2366 final af 11. april 2020 om den svenske støtteordnings forenelighed med det indre marked, hvilken ordning blev vedtaget i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, og som er nævnt i præmis 1 ovenfor, at SAS alene kunne modtage 1,5 mia. SEK af de 5 mia. SEK, som kunne være genstand for den offentlige garanti. Som sagsøgeren med føje har anført, svarer dette beløb til den omhandlede foranstaltnings størrelse.
- 32 I den anfægtede afgørelse forklarede Kommissionen, at Kongeriget Sverige påtænkte at indrømme individuel støtte til de luftfartsselskaber, som var støtteberettigede i medfør af den svenske støtteordning, for så vidt som disse under hensyn til faldet i efterspørgslen ikke ville befinde sig i en tilstrækkeligt gunstig økonomisk situation til at forhandle lån med de berørte kreditinstitutter. Den omhandlede foranstaltning er en af disse individuelle støtteforanstaltninger. Kommissionen har præciseret, at SAS ikke både kunne være begunstiget af den nævnte ordning og den nævnte foranstaltning. Sidstnævnte blev vedtaget på grundlag af artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF.
- 33 Det fremgår således af den anfægtede afgørelse og af den ovenfor i præmis 31 nævnte afgørelse, hvilket sagsøgeren med føje har anført, at den omhandlede foranstaltning er subsidiær i forhold til den svenske støtteordning, selv om denne foranstaltning og denne ordning ikke er støttet på de samme bestemmelser i artikel 107 TEUF.
- 34 I medfør af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, kan støtte, der kan afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi, imidlertid anses at være forenelig med det indre marked. EUF-traktaten er ikke til hinder for, at artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF og artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, anvendes

samtidigt, for så vidt som betingelserne i hver af disse bestemmelser er opfyldt. Det forholder sig bl.a. sådan, når de faktiske forhold og omstændigheder, der giver anledning til en alvorlig forstyrrelse i økonomien, er forårsaget af en usædvanlig begivenhed.

35 Det følger heraf, at Kommissionen ikke kan anses for at have begået en retlig fejl, alene fordi den svenske støtteordning og den omhandlede foranstaltning blev erklæret forenelige med det indre marked på grundlag af henholdsvis artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF og artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF.

36 På denne baggrund skal sagsøgerens andet anbringendes første led forkastes.

Det andet anbringendes andet led om, at Kommissionen med urette fandt, at den omhandlede foranstaltning stod i forhold til de skader, som var forårsaget af covid-19-pandemien

37 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF, for så vidt som den godkendte en mulig overkompensation for den skade, som SAS havde lidt.

38 Kommissionen, Den Franske Republik, Kongeriget Sverige og SAS har bestridt sagsøgerens argumentation.

39 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at da bestemmelsen er en undtagelse til det generelle princip om statsstøttes uforenelighed med det indre marked, som er fastsat i artikel 107, stk. 1, TEUF, skal artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF fortolkes restriktivt. Kun de økonomiske skader, der direkte er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder, kan følgelig kompenseres i henhold til denne bestemmelse (dom af 23.2.2006, Atzeni m.fl., C-346/03 og C-529/03, EU:C:2006:130, præmis 79).

40 Det følger heraf, at støtte, der kan overstige de tab, som modtagerne heraf har lidt, ikke henhører under artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF (jf. i denne retning dom af 11.11.2004, Spanien mod Kommissionen, C-73/03, ikke trykt i Sml., EU:C:2004:711, præmis 40 og 41).

41 I den anfægtede afgørelse lagde Kommissionen til grund, at den omhandlede foranstaltning tilsigtede at yde SAS en delvis kompensation for den skade, der fulgte af aflysningen eller omlægningen af selskabets flyvninger efter indførelsen af rejsebegrænsninger i forbindelse med covid-19-pandemien. Selv om Kommissionen anførte, at det tab, som SAS angiveligt havde lidt, endnu ikke var kendt ved vedtagelsen af denne afgørelse, præciserede den imidlertid, at der var tale om et »tab af merværdi«, som består i forskellen mellem indtægterne i perioden fra marts 2019 til februar 2020 og i perioden fra marts 2020 til februar 2021, hvorfra den for det første trak de ikke afholdte variable omkostninger, som blev beregnet på grundlag af de ifaldne omkostninger i perioden fra marts 2019 til februar 2020, og for det andet fortjenstmargenen vedrørende indtægtstab. Skadens størrelse blev vurderet foreløbigt under hensyn til et fald i lufttrafikken på 50-60% i perioden fra marts 2020 til februar 2021 i forhold til perioden fra marts 2019 til februar 2020 og svarede til et beløb på 5-15 mia. SEK.

42 På denne baggrund fastslog Kommissionen, at selv om størrelsen af den støtte, der fulgte af den omhandlede foranstaltning, svarer til det garanterede beløb, dvs. 1,5 mia. SEK, ville dette beløb være lavere end den skade, som SAS led. Den præciserede i denne henseende, at det samme ville være tilfældet, hvis dette beløb blev lagt til den støtte, der i det væsentlige var identisk med den omhandlede foranstaltning, og som Kongeriget Danmark forinden havde indrømmet SAS, hvorfor den samlede støtte til SAS udgjorde 3 mia. SEK. Kommissionen præciserede endvidere, at Kongeriget Sverige havde afgivet tilsagn om at foretage en efterfølgende vurdering af den skade, som SAS faktisk led, senest den 30. juni 2021, og til at kræve tilbagebetaling af den modtagne støtte, for så vidt som denne måtte overstige nævnte skade, under hensyn til hele den støtte, som SAS ville blive indrømmet på grund af covid-19-pandemien, herunder af udenlandske myndigheder.

- 43 I første række har sagsøgeren for det første gjort gældende, at den beregningsmetode vedrørende vurderingen af den skade, som SAS havde lidt, der er fremstillet i den anfægtede afgørelse, ikke er tilstrækkeligt præcis og ikke gør det muligt at foretage en korrekt vurdering af denne virksomheds skade. Sagsøgeren har nærmere bestemt foreholdt Kommissionen, at den ikke forklarede grundene til valget af referenceperiode (marts 2019 til februar 2020), at den ikke identificerede de omkostninger, der måtte anses for variable eller faste, og at den ikke anførte, hvordan det kunne sikres, at indtægtstabene var en direkte følge af covid-19-pandemien og ikke af SAS' beslutninger om at reducere trafikken af andre økonomiske grunde. Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen herved begik en retlig fejl og anlagde et urigtigt skøn.
- 44 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen skulle have taget hensyn til den skade, som andre luftfartsselskaber i Sverige led.
- 45 Hvad for det første angår vurderingen af den skade, som SAS led, fremgår det af præmis 41 ovenfor, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse identificerede de forhold, der skulle tages hensyn til med henblik på at opgøre skaden, dvs. indtægtstab, de ikke afholdte variable omkostninger og tilpasningen af fortjenstmargenen samt den periode, hvor denne skade kunne komme til udtryk. Kommissionen præciserede endvidere, at indtægtstab skulle fastsættes under hensyn til samtlige indtægter for SAS, og ikke alene indtægterne fra passagerlufttransporten, og den fremlagde en ikke-udtømmende liste over SAS' omkostninger. Som det fremgår af 35.-38. betragtning til den anfægtede afgørelse, noterede Kommissionen sig desuden de svenske myndigheders tilsagn om for det første at foretage en efterfølgende detaljeret og konkret opgørelse af den skade, som SAS led, og af størrelsen af den støtte, som denne endeligt ville have modtaget, og for det andet at sikre, at SAS tilbagebetalte en eventuel overkompensation af nævnte skade.
- 46 Det skal følgelig fastslås, at i betragtning af omstændighederne i den foreliggende sag, som var kendetegnet ved den usædvanlige begivenhed som omhandlet i artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF, som covid-19-pandemien udgør, dens skalerbarhed og den nødvendigvis fremtidige karakter af opgørelsen af skaden og af den endeligt tildelte støtte, gav Kommissionen i den anfægtede afgørelse en tilstrækkeligt præcis fremstilling af en beregningsmetode til vurdering af den skade, som SAS led.
- 47 Det skal endvidere fastslås, at sagsøgeren ikke har fremlagt oplysninger, som kan godtgøre, at den i den anfægtede afgørelse definerede beregningsmetode gør det muligt at udbetale en statsstøtte, der oversteg den skade, som SAS reelt led. I denne henseende kan den omstændighed, som sagsøgeren har anført, at Kommissionen i dokumentet med titlen »Støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer (artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF) Tjekliste for medlemsstaterne«, har opfordret medlemsstaterne til at fremlægge et »detaljeret program for udarbejdelse af en metode til skadesberegning«, såfremt en sådan metode allerede findes i den pågældende medlemsstats nationale ret, ikke godtgøre, at den beregningsmetode, der er defineret i den anfægtede afgørelse, savner præcisering med henblik på anvendelsen af artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF.
- 48 Sagsøgeren har endvidere ikke fremlagt nogen oplysning, som kan godtgøre, at en hensyntagen til de 12 måneder forud for indførelsen af rejsebegrænsningerne som følge af covid-19-pandemien med henblik på at vurdere den skade, som SAS led, kunne foranledige Kommissionen til at overvurdere denne skade. Selv om sagsøgeren har foreholdt Kommissionen, at den ikke præcist identificerede de faste og variable omkostninger i den anfægtede afgørelse, og selv om det er rigtigt, at disse omkostninger er en væsentlig oplysning med henblik på beregningen af den skade, som SAS har lidt, som defineret i den anfægtede afgørelse, har sagsøgeren desuden ikke forklaret, i hvilket omfang denne manglende præcisering kan foranledige udbetalingen af en større støtte end den skade, som SAS faktisk har lidt.
- 49 Selv om det skal anføres, at den af Kommissionen definerede metode ikke gør det muligt helt at undgå, at vurderingen af den nævnte skade ligeledes omfatter følgerne af beslutninger truffet af SAS, som ikke har direkte forbindelse med covid-19-pandemien, skal det endelig bemærkes, at sagsøgeren ikke har

fremlagt nogen oplysning, der kan godtgøre, at SAS' indtægter uden denne pandemi sandsynligvis ville være faldet i perioden fra marts 2020 til februar 2021 i forhold til perioden fra marts 2019 til februar 2020.

- 50 På denne baggrund, og henset til ovenstående forhold, skal det fastslås, at Kommissionen hverken begik en retlig fejl eller anlagde et urigtigt skøn hvad angår vurderingen af den skade, som SAS led.
- 51 Hvad for det andet angår den skade, som de øvrige luftfartsselskaber i Sverige led, har sagsøgeren med støtte i sin argumentation fremsat inden for rammerne af det første anbringende gjort gældende, at Kommissionen skulle tage hensyn til alle de skadelidte som følge af den pågældende usædvanlige begivenhed omhandlet i artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF. Det skal imidlertid bemærkes, som det er anført ovenfor i præmis 25, at medlemsstaterne ikke har pligt til at indrømme støtte til alle, der har lidt skade som følge af en sådan usædvanlig begivenhed. I modsætning til, hvad sagsøgeren har anført, afhængt tildelingen af støtte udelukkende til fordel for SAS således ikke af, at Kommissionen godtgjorde, at den skade, der var forårsaget af denne begivenhed, kun påvirkede denne virksomhed.
- 52 I anden række har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen først i marts 2021 ville kunne kontrollere, om den omhandlede foranstaltning var forholdsmæssig. Selskabet har anført, at SAS modtog hele støtten næsten umiddelbart efter vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, selv om den skade, som SAS led, først ville vise sig gradvist frem til marts 2021, og at størrelsen af denne skade fortsat var hypotetisk, bl.a. under hensyn til, at der ikke var en beregningsmetode herfor.
- 53 Det skal i denne forbindelse for det første bemærkes, at den omhandlede foranstaltning er en garanti for en revolverende kreditfacilitet. Det følger heraf, at støttens maksimumsbeløb, dvs. et garanteret beløb på 1,5 mia. SEK, kun vil blive udbetalt, såfremt SAS ikke vil kunne tilbagebetale hele det beløb, som selskabet har lånt. Sagsøgeren har ikke fremlagt oplysninger, der kan godtgøre, at Kommissionen ved vedtagelsen af den anfægtede afgørelse skulle være bekendt med, at SAS nødvendigvis ville befinde sig i en sådan manglende betalingsevne.
- 54 Det følger heraf, som det i øvrigt fremgår af Kommissionens meddelelse om anvendelsen af [artikel 107 TEUF] og [108 TEUF] på statsstøtte i form af garantier (EUT 2008, C 155, s. 10), at størrelsen af støtten til SAS i virkeligheden svarede til forskellen mellem den sats, som sidstnævnte ville blive indrømmet med eller uden den omhandlede foranstaltning på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.
- 55 Kommissionen vurderede den maksimale rentesats uden den omhandlede foranstaltning til 10,26%, hvilket sagsøgeren ikke har anfægtet. Støtten til SAS kunne således ikke overstige 153,9 mio. SEK det første år, hvorfra endvidere skulle trækkes den pris for foranstaltningen, der var blevet faktureret SAS, som ifølge den anfægtede afgørelse udgør mindst 15 mio. SEK årligt, samt den rentesats, som SAS forhandlede sig til under hensyn til vedtagelsen af den nævnte foranstaltning.
- 56 Det følger heraf, at sagsøgeren ikke havde grundlag for at anføre, at SAS ville modtage hele støtten ved vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.
- 57 For det andet vurderede Kommissionen under alle omstændigheder, at den skade, som SAS havde lidt, og som var blevet vurderet til i hvert fald 5 mia. SEK, ville overstige det med den omhandlede foranstaltning garanterede beløb, dvs. 1,5 mia. SEK. Selv om vurderingen af skaden afhænger af forudsigelser om et fald i lufttrafikken, har sagsøgeren ikke fremlagt oplysninger, der kan rejse tvivl om denne vurdering. Sagsøgeren har navnlig ikke anfægtet Kommissionens antagelse om et fald i lufttrafikken på 50-60% i perioden fra marts 2020 til februar 2021 i forhold til perioden fra marts 2019 til februar 2020. Sagsøgeren har heller ikke anfægtet, at den skade, som SAS led som følge af covid-19-pandemien, udgør i hvert fald 5 mia. SEK.

- 58 På denne baggrund er sagsøgerens anfægtelse af den omhandlede foranstaltnings forholdsmæssighed ugrundet.
- 59 I tredje række har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen hverken tog hensyn til støtten ydet af Kongeriget Norge og Kongeriget Danmark eller til den støtte, der kunne blive tildelt inden marts 2021.
- 60 Det skal i denne forbindelse blot bemærkes, at Kommissionen for det første i den anfægtede afgørelse fastslog, at den skade, som SAS havde lidt, og som var blevet vurderet til i hvert fald 5 mia. SEK, ville overstige de samlede garanterede beløb som følge af den omhandlede foranstaltning og af en foranstaltning, som Kongeriget Danmark tidligere havde vedtaget til fordel for SAS, nemlig 3 mia. SEK. For det andet har Kommissionen udtrykkeligt henvist til den samlede støtte, som SAS kunne blive tildelt som følge af den skade, der var forårsaget af covid-19-pandemien, inden første kvartal 2021. Kongeriget Sverige havde således afgivet tilsagn om at kræve tilbagebetaling af den støtte, der fulgte af den omhandlede foranstaltning, for så vidt som denne, sammen med den øvrige støtte, herunder støtte indrømmet af udenlandske myndigheder, oversteg den skade, som SAS faktisk havde lidt.
- 61 Sagsøgeren kunne således ikke med føje gøre gældende, at Kommissionen hverken tog hensyn til støtten ydet af Kongeriget Norge og Kongeriget Danmark eller til den støtte, der kunne blive tildelt inden marts 2021.
- 62 I fjerde række har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen ikke tog hensyn til den konkurrencemæssige fordel som følge af den omhandlede foranstaltnings diskriminerende karakter.
- 63 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at med henblik på vurderingen af, om en støtte er forenelig med det indre marked, indbefatter den fordel, som støtten har givet støttemodtageren, ikke den eventuelle økonomiske fortjeneste, som modtageren eventuelt har opnået gennem udnyttelsen af denne fordel. En sådan fortjeneste kan være forskellig fra den fordel, der udgør den nævnte støtte, eller endog vise sig at være ikke-eksisterende, uden at denne omstændighed kan begrunde en anderledes vurdering af denne støttes forenelighed med det indre marked (jf. i denne retning analogt dom af 21.12.2016, Kommissionen mod Aer Lingus og Ryanair Designated Activity, C-164/15 P og C-165/15 P, EU:C:2016:990, præmis 92).
- 64 Det skal følgelig fastslås, at Kommissionen med føje tog hensyn til den fordel, der blev skabt for SAS, således som den følger af den omhandlede foranstaltning, som det fremgår af præmis 52-58 ovenfor. Kommissionen kan derimod ikke foreholdes, at den ikke fastlagde eksistensen af en eventuel økonomisk fortjeneste som følge af denne fordel.
- 65 På denne baggrund kunne sagsøgeren ikke med føje foreholde Kommissionen, at den ikke tog hensyn til en eventuel konkurrencemæssig fordel som følge af den diskriminerende karakter, der er gjort gældende af sagsøgeren.
- 66 Følgelig skal sagsøgerens andet anbringendes andet led forkastes, og dermed forkastes anbringendet i sin helhed.

Om det tredje anbringende vedrørende Kommissionens tilsidesættelse af forskellige bestemmelser om liberaliseringen af lufttransporten inden for Unionen

- 67 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen tilsidesatte princippet om forbud mod forskelsbehandling samt den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden, idet den omhandlede foranstaltning gav gunstigere betingelser for virksomheder med hjemsted i Sverige.

- 68 Kommissionen, Den Franske Republik, Kongeriget Sverige og SAS har bestridt sagsøgerens argumentation.
- 69 Det skal bemærkes, at statsstøtte, som er i strid med EU-rettens almindelige bestemmelser og principper, ikke kan erklæres forenelig med det indre marked (dom af 22.9.2020, Østrig mod Kommissionen, C-594/18 P, EU:C:2020:742, præmis 44; jf. ligeledes i denne retning dom af 15.4.2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, præmis 50 og 51).

Tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling

- 70 Princippet om forbud mod forskelsbehandling kræver, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (dom af 15.4.2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, præmis 66; jf. ligeledes i denne retning dom af 5.6.2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, præmis 49).
- 71 De omstændigheder, som kendetegner forskellige situationer og dermed deres sammenlignelige karakter, skal navnlig fastlægges og vurderes på grundlag af indholdet af og formålet med den EU-retsakt, der indfører en forskellig behandling. Endvidere skal der tages hensyn til de principper, der gælder inden for det område, som den pågældende retsakt henhører under, og de formål, der forfølges på det pågældende område (dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 26).
- 72 Det bemærkes endvidere, at proportionalitetsprincippet, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, indebærer, at EU-institutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af de lovligt tilsigtede formål, der forfølges med den omhandlede lovgivning (dom af 17.5.1984, Denkvit Nederland, 15/83, EU:C:1984:183, præmis 25), hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (dom af 30.4.2019, Italien mod Rådet (Fiskekvoter for sværdfisk i Middelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, præmis 55).
- 73 Sagsøgeren har anført, at den anfægtede afgørelse tillader en forskelsbehandling, som ikke er nødvendig for at nå formålet med den omhandlede foranstaltning, dvs. at kompensere for den skade, som er forårsaget af Covid-19-pandemien. Det er selskabets opfattelse, at det formål med at sikre forbindelsesmulighederne i Skandinavien, som ligeledes nævnes i denne afgørelse, er i strid med artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF. Endvidere kræver dette formål og formålet om at beskytte markedsstrukturen, at der tages hensyn til andre luftfartsselskaber, for så vidt som SAS dækker mindre end halvdelen af Sveriges samlede indenrigs- og internationale passagerlufttransport. Sagsøgeren har desuden præciseret, at den svenske støtteordning sikrer Sveriges forbindelsesmuligheder, og at den omhandlede foranstaltning skaber en forskelsbehandling til fordel for SAS i forhold til andre luftfartsselskaber, der kan være begunstiget af den nævnte ordning. Formålet om at beskytte forbindelsesmulighederne i Skandinavien er endelig en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.
- 74 Det skal i denne henseende i første række bemærkes, at den omhandlede foranstaltning i modsætning til, hvad sagsøgeren har anført, ud over formålet med at yde SAS en delvis kompensation for skaden som følge af covid-19-pandemien, hverken har til formål at beskytte Sveriges forbindelsesmuligheder, »adgangsmulighederne« til Skandinavien eller den svenske økonomi.
- 75 For det første skal det nemlig bemærkes, at sagsøgeren i denne forbindelse har henvist til 26. betragtning til den anfægtede afgørelse. Denne betragtning fremgår af et punkt med overskriften »Støttemodtageren«, som blot beskriver den begunstigede af den omhandlede foranstaltning, dvs. SAS. For det andet fremgår det af afgørelsens punkt med overskriften »Foranstaltningens formål« og

nærmere bestemt niende betragtning hertil, at den omhandlede foranstaltning alene tilsigter at yde SAS en delvis kompensation for den skade, der fulgte af aflysningen eller omlægningen af selskabets flyvninger efter indførelsen af rejsebegrænsninger i forbindelse med covid-19-pandemien.

- 76 Det følger heraf, at sagsøgeren heller ikke havde grundlag for at anføre, at formålet med den omhandlede foranstaltning var at bevare markedsstrukturen. Det skal i denne forbindelse ganske vist bemærkes, at Kommissionen på første side i dokumentet med titlen »Oversigt over statsstøttere reglerne og forpligtelserne til offentlig tjeneste inden for luftfartsektoren under covid-19-udbruddet« forklarede, at »[a]f hensyn til Unionens økonomi og forbrugere skal medlemsstaterne udarbejde deres foranstaltninger uden forskelsbehandling, og således at markedsstrukturen inden krisen bevares, og der gives mulighed for en hurtig økonomisk genopretning«. Selv om det ud fra et konkurrencemæssigt synspunkt kan være at foretrække at støtte alle operatører for at undgå, at antallet heraf reduceres, skal det ikke desto mindre bemærkes, som det er anført i præmis 25 ovenfor, at medlemsstaterne ikke har pligt til at afhjælpe alle skader, der er forårsaget af en usædvanlig begivenhed som omhandlet i artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF, og dermed at indrømme støtte til alle skadelidte.
- 77 I anden række skal det bemærkes, at en individuel støtte som den omhandlede pr. definition kun begunstiger en enkelt virksomhed med udelukkelse af alle de andre virksomheder, herunder virksomheder, som befinder sig i en situation, der er sammenlignelig med støttemodtagerens. En sådan individuel støtte indfører således på grund af sin art en forskellig behandling, eller forskelsbehandling, som dog er en iboende del af den nævnte foranstaltnings individuelle karakter. Hvis det, som sagsøgeren har gjort, gøres gældende, at den omhandlede individuelle støtte er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling, rejses der i det væsentlige systematisk tvivl om enhver individuel støttes forenelighed med det indre marked alene som følge af dens iboende eksklusive, og derfor diskriminerende, karakter, selv om EU-retten tillader medlemsstaterne at yde individuel støtte, forudsat at alle de betingelser, der fremgår af artikel 107 TEUF, er opfyldt.
- 78 Det er i denne forbindelse i præmis 25 ovenfor i øvrigt bemærket, at medlemsstaterne hvad nærmere bestemt angår artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF ikke har pligt til at afhjælpe enhver skade, der er forårsaget af en usædvanlig begivenhed, og derfor yde støtte til alle, som er påført disse skader.
- 79 I tredje række skal det bemærkes, at sagsøgeren, under hensyn til den retspraksis, som er nævnt i præmis 71 ovenfor, med føje har anført, at alle de luftfartsselskaber, som driver virksomhed i Sverige, er blevet påvirket af restriktionerne i forbindelse med Ccovid-19-pandemien, og at de derfor alle sammen, i lighed med SAS, har lidt skade som følge af aflysningen eller omlægningen af deres flyvninger efter indførelsen af rejsebegrænsninger i forbindelse med covid-19-pandemien.
- 80 Selv hvis det antages, som sagsøgeren har anført, at den med den omhandlede foranstaltning indførte forskellige behandling kan sidestilles med forskelsbehandling, for så vidt som den kun begunstiger SAS, skal det imidlertid efterprøves, om den er begrundet i et legitimt mål og er nødvendig, egnet og forholdsmæssig til at nå dette mål (jf. præmis 70 og 72 ovenfor). For så vidt som sagsøgeren har henvist til artikel 18, stk. 1, TEUF, skal det ligeledes 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. 2, litra b), TEUF, som er retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse. Denne efterprøvelse indebærer dels, at formålet med den omhandlede støtteordning skal opfylde kravene fastsat i sidstnævnte bestemmelse, dels at reglerne for tildeling af den omhandlede foranstaltning, dvs. i det foreliggende tilfælde, at den kun begunstiger SAS, gør det muligt at nå dette mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det.
- 81 Hvad angår formålet med den omhandlede foranstaltning har sagsøgeren ikke anfægtet, at kompensationen for den skade, der fulgte af aflysningen eller omlægningen af et luftfartsselskabs flyvninger efter indførelsen af rejsebegrænsninger i forbindelse med covid-19-pandemien, gør det

muligt at afhjælpe de skader, som er forårsaget af denne pandemi. Som det er blevet anført i præmis 20 ovenfor, har sagsøgeren heller ikke anfægtet, at covid-19-pandemien udgør en usædvanlig begivenhed som omhandlet i artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF.

- 82 Hvad angår reglerne for tildeling af den omhandlede foranstaltning anførte Kommissionen i den anfægtede afgørelse, at SAS, hvis virksomhed var koncentreret om Danmark, Sverige og Norge, dækkede 67% af lufttrafikken inden for Skandinavien og næsten halvdelen af indenrigstrafikken i Sverige (49,2%). Sagsøgeren har selv anerkendt, at »[m]arkedsandelen er en rimelig indikator for den skade, som luftfartsselskaberne har lidt«.
- 83 Sagsøgeren har alligevel gjort gældende, at en sådan omstændighed ikke gør det muligt at begrunde den forskellige behandling, som følger af den omhandlede foranstaltning. Det er nemlig dette selskabs opfattelse, at denne forskellige behandling ikke er forholdsmæssig, eftersom foranstaltningen indrømmer SAS hele den støtte, der skal afhjælpe den skade, som er forårsaget af covid-19-pandemien, selv om SAS kun led 35% af denne skade.
- 84 Det følger i denne henseende af den anfægtede afgørelse, at SAS som følge af sine større markedsandele blev påvirket mere af restriktionerne i forbindelse med covid-19-pandemien end de øvrige luftfartsselskaber i Sverige. Dette bekræftes i øvrigt af oplysningerne i bilag A.3.2 til stævningen, hvoraf fremgår, at SAS havde den største markedsandel i Sverige, ca. 35%, og at denne markedsandel var betydeligt større end markedsandelene for dets nærmeste konkurrent og sagsøgeren, som blot havde en markedsandel på henholdsvis 19% og 5%.
- 85 Det fremgår endvidere mere specifikt af de oplysninger, der er nævnt i præmis 82 ovenfor, at SAS blev forholdsmæssigt betydeligt hårdere ramt af disse restriktioner end sagsøgeren, der, som det fremgår af bilag A.3.2 til stævningen, kun udførte en meget lille del af sin virksomhed til og fra Sverige – til forskel fra SAS, for hvilket denne andel er betydeligt større.
- 86 Det skal derfor fastslås, at den forskellige behandling til fordel for SAS er passende med henblik på at afhjælpe den skade, der er forårsaget af disse restriktioner, og går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, i overensstemmelse med de grunde, der allerede er anført i præmis 52-61 ovenfor.
- 87 Sagsøgeren har heller ikke godtgjort – under hensyn til den omhandlede foranstaltnings ringe størrelse, som er anført i præmis 55 ovenfor, og henset til den vurdering af den skade, som SAS har lidt, der er anført i præmis 41 ovenfor – at det ikke ville have frataget den nævnte foranstaltning sin effektive virkning, hvis beløbet var blevet fordelt mellem alle luftfartsselskaber, der drev virksomhed i Sverige.
- 88 Selv om det rent faktisk fremgår af den anfægtede afgørelse, at den omhandlede foranstaltning blev indrømmet SAS bl.a. med den begrundelse, at dette selskab ligeledes var støtteberettiget i medfør af den svenske støtteordning, og at det derfor var indehaver af en licens udstedt af Kongeriget Sverige, skal det endelig bemærkes, at formålet med denne foranstaltning kun er at afhjælpe den skade, som SAS har lidt, og ikke skaden for alle de i henhold til nævnte ordning støtteberettigede luftfartsselskaber. Eftersom SAS var blevet mere påvirket af restriktionerne i forbindelse med covid-19-pandemien end samtlige luftfartsselskaber i Sverige, herunder luftfartsselskaber, der var indehavere af en licens udstedt af en anden medlemsstat end Sverige, skal det fastslås, at kriterierne for at være støtteberettiget under den svenske støtteordning ikke kan rejse tvivl ved lovligheden af den anfægtede afgørelse.
- 89 Det følger heraf, at det var berettiget kun at indrømme SAS den omhandlede foranstaltning, og at den omhandlede foranstaltning ikke er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling.

Tilsidesættelsen af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser

- 90 Det skal for det første bemærkes, at EUF-traktatens bestemmelser om etableringsfriheden skal sikre national behandling i værtsmedlemsstaten (jf. dom af 6.10.2015, Finanzamt Linz, C-66/14, EU:C:2015:661, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 91 For det andet er den frie udveksling af tjenesteydelser til hinder for anvendelse af enhver national regulering, som bevirker, at levering af tjenesteydelser mellem medlemsstater bliver vanskeligere end levering af tjenesteydelser internt i en medlemsstat, uafhængigt af, om der foreligger en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet eller bopæl (jf. i denne retning dom af 6.2.2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, præmis 25). Det skal imidlertid 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, som fastsætter den frie udveksling af tjenesteydelser, finder følgelig ikke i sig selv anvendelse på luftfartsområdet (dom af 25.1.2011, Neukirchinger, C-382/08, EU:C:2011:27, præmis 22).
- 92 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). Som sagsøgeren således med føje har anført, vedtog EU-lovgiver Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24. september 2008 om fælles regler for driften af lufttrafikktjenester i Fællesskabet (EUT 2008, L293, s. 3) 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).
- 93 Det skal i denne sag bemærkes, at sagsøgeren i det væsentlige har gjort gældende, at den omhandlede foranstaltning hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, fordi den har karakter af forskelsbehandling.
- 94 Selv om det er korrekt, at den omhandlede foranstaltning vedrører individuel støtte, som kun begunstiger SAS, har sagsøgeren ikke godtgjort, hvordan denne eksklusive karakter kan afskrække selskabet fra at etablere sig i Sverige eller at levere tjenesteydelser fra eller til dette land. Sagsøgeren har bl.a. fortsat ikke identificeret de faktiske og retlige forhold, som betyder, at den omhandlede støtteordning har begrænsende virkninger, som går ud over dem, der udløser forbuddet i artikel 107, stk. 1, TEUF, men som, som det er fastslået i præmis 70-89 ovenfor, ikke desto mindre er nødvendige og forholdsmæssige i forhold til at afhjælpe de skader, som SAS har lidt på grund af den usædvanlige begivenhed, som covid-19-pandemien udgør, i overensstemmelse med kravene fastsat i artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF.
- 95 Den omhandlede foranstaltning kan således ikke udgøre en hindring for etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser. Det følger heraf, at sagsøgeren ikke med føje kan foreholde Kommissionen, at den ikke undersøgte, om denne foranstaltning var forenelig med etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.
- 96 På denne baggrund skal sagsøgerens tredje anbringende forkastes.

Om det fjerde anbringende vedrørende Kommissionens tilsidesættelse af sagsøgerens proceduremæssige rettigheder, idet den på trods af alvorlige vanskeligheder afviste at indlede den formelle undersøgelsesprocedure

- 97 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionens undersøgelse var utilstrækkelig, bl.a. hvad angår den omhandlede foranstaltnings forholdsmæssighed og dens forenelighed med princippet om forbud mod forskelsbehandling, princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser og princippet om etableringsfriheden. Denne undersøgelses utilstrækkelige karakter ses af de alvorlige vanskeligheder, som burde have foranlediget Kommissionen til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure og til at give sagsøgeren mulighed for at fremkomme med sine bemærkninger og således påvirke denne undersøgelse.
- 98 Kommissionen, Den Franske Republik, Kongeriget Sverige og SAS har bestridt sagsøgerens argumentation.
- 99 Det skal bemærkes, som Kommissionen i det væsentlige har anført, at sagsøgerens fjerde anbringende i virkeligheden har subsidiær karakter, for det tilfælde at Retten ikke har undersøgt, om der var grundlag for 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 tre første anbringender, som vedrører grundlaget for bedømmelsen af støtten som sådan, og et sådant anbringende har således ikke det anførte formål.
- 100 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 fjerde anbringende indeholder en komprimeret gengivelse af de argumenter, der er fremsat inden for rammerne af det første til det tredje anbringende, uden at der fremføres specifikke forhold vedrørende eventuelle alvorlige vanskeligheder.
- 101 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.

Om det femte anbringende vedrørende Kommissionens tilsidesættelse af artikel 296, stk. 2, TEUF

- 102 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 296, stk. 2, TEUF, for så vidt som den ikke vurderede den konkurrencemæssige fordel, som SAS blev indrømmet, ikke forklarede, hvorledes den havde fastlagt den omhandlede foranstaltnings størrelse, ikke vurderede skaden forårsaget af covid-19-pandemien, ikke efterprøvede, om denne foranstaltning var i overensstemmelse med princippet om forbud mod forskelsbehandling, princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser og princippet om etableringsfriheden, ikke tog hensyn til den omstændighed, at denne foranstaltning havde subsidiær karakter i forhold til den svenske støtteordning, og ikke efterprøvede, om den nævnte foranstaltning var forenelig med artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Kommissionens begrundelse således enten mangler, er gentagende eller er selvmodsigende.

- 103 I retsmødet har sagsøgeren i det væsentlige tilføjet, at den usædvanlige begivenhed som omhandlet i artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF, som var omhandlet i det foreliggende tilfælde, ikke var klart identificeret i den anfægtede afgørelse. Selskabet har anført, at niende betragtning til den anfægtede afgørelse henviste til de rejsebegrænsninger, som blev ophævet midt i juni 2020, mens 29. betragtning til denne afgørelse henviste til covid-19-pandemien som helhed og vedrørte den skade, som opstod sig indtil marts 2021. Sagsøgeren har i denne henseende endelig præciseret, at Kommissionen ud over at tilsidesætte sin begrundelsespligt ligeledes tilsidesatte en væsentlig formforskrift.
- 104 Kommissionen, Den Franske Republik, Kongeriget Sverige og SAS har bestridt sagsøgerens argumentation.
- 105 Det skal i denne henseende bemærkes, at den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF, udgør et væsentligt formkrav (dom af 18.6.2015, Ipatau mod Rådet, C-535/14 P, EU:C:2015:407, præmis 37) og skal tilpasses arten af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Begrundelseskravet skal således bedømmes i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en retsacts begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 63, af 22.6.2004, Portugal mod Kommissionen, C-42/01, EU:C:2004:379, præmis 66, og af 15.4.2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, præmis 79).
- 106 Hvad i det foreliggende tilfælde for det første angår arten af den pågældende retsakt blev den anfægtede afgørelse vedtaget efter den indledende undersøgelse af støtten i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, der alene har til formål at gøre det muligt for Kommissionen at danne sig en første opfattelse af, om den pågældende støtte er delvis eller fuldt ud forenelig med det indre marked, uden at der indledes en formel undersøgelsesprocedure som omhandlet i denne artikels stk. 2, hvilken bestemmelse for sin del har til formål at give Kommissionen mulighed for at opnå fuldstændige oplysninger om alle støttens momenter.
- 107 En sådan afgørelse, som træffes med kort varsel, skal kun indeholde en angivelse af grundene til, at Kommissionen finder, at bedømmelsen af, om den pågældende støtte er forenelig med det indre marked, ikke giver anledning til alvorlige vanskeligheder (dom af 22.12.2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, præmis 65).
- 108 Det skal i denne forbindelse hvad angår den konkurrencemæssige fordels værdi og støttens størrelse for det første bemærkes, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse forklarede, at Kongeriget Sverige ikke kunne fastsætte størrelsen af den omhandlede foranstaltning, for så vidt som SAS endnu ikke havde forhandlet en revolverende kreditfacilitet med fordel af denne foranstaltning på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse. Kommissionen vurderede imidlertid den sats, som SAS ville være blevet opkrævet uden nævnte foranstaltning, som det er anført i præmis 55 ovenfor. Den vurderede endvidere denne foranstaltnings forenelighed med det indre marked under hensyntagen til dens nominelle værdi.
- 109 For så vidt som sagsøgeren har henvist til den konkurrencemæssige fordel, der følger af den omhandlede foranstaltnings karakter af forskelsbehandling, skal det desuden blot fastslås, som det er anført i præmis 64 ovenfor, at Kommissionen ikke skulle tage hensyn til en sådan fordel med henblik på at vurdere, om denne foranstaltning var forenelig med det indre marked, og at den således heller ikke skulle nævne den i den anfægtede afgørelse.

- 110 Endelig har Kommissionen dels vurderet den skade, som SAS led, til mellem 5 og 15 mia. SEK, dels angivet de oplysninger, som er anført i præmis 45 ovenfor, og som skulle tages i betragtning ved Kongeriget Sveriges beregning af denne skade.
- 111 Hvad for det andet angår princippet om forbud mod forskelsbehandling, princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser og princippet om etableringsfriheden skal det ganske vist bemærkes, at når dels adressaterne for retsakten, dels andre erhvervsdrivende, som er udelukket, befinder sig i ensartede situationer, er den EU-institution, der har udstedt retsakten, forpligtet til inden for rammerne af en særlig begrundelse at gøre rede for, hvorledes den således indførte forskellige behandling objektivt kan begrundes (dom af 15.4.2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, præmis 82). I den foreliggende sag skal det imidlertid fastslås, at den anfægtede afgørelse indeholder de oplysninger, der er nævnt i præmis 82 ovenfor, som gør det muligt at få kendskab til grundlaget for, at Kommissionen fandt, at det var berettiget, at SAS var den eneste, der kunne være begunstiget af den omhandlede foranstaltning.
- 112 For det tredje skal det hvad angår den i det foreliggende tilfælde omhandlede foranstaltnings forenelighed med artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF blot bemærkes, at denne foranstaltning blev erklæret forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 2, litra b), TEUF. Den anfægtede afgørelse er kun utilstrækkeligt begrundet, hvis Kommissionen var forpligtet til at anvende artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF (jf. i denne retning og analogt dom af 8.3.2017, Viasat Broadcasting UK mod Kommissionen, C-660/15 P, EU:C:2017:178, præmis 45), hvilket ikke var tilfældet i den foreliggende sag, som det er anført i præmis 34 ovenfor.
- 113 For det fjerde skal det hvad angår den i det foreliggende tilfælde omhandlede usædvanlige begivenhed bemærkes, som det er anført i præmis 20 ovenfor, og som det følger af 53.-58. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Kommissionen fandt, at covid-19-pandemien udgjorde en sådan begivenhed.
- 114 Selv om tredje betragtning til den anfægtede afgørelse ganske vist specifikt omtaler de svenske myndigheders anbefalinger om at undgå ikke-væsentlige rejser »indtil i hvert fald den 15. juni 2020«, skal det endvidere bemærkes, at det formål med den omhandlede foranstaltning, som er nævnt i niende betragtning til denne afgørelse, er at yde SAS en delvis kompensation for den skade, der fulgte af aflysningen eller omlægningen af selskabets flyvninger efter indførelsen af rejsebegrænsninger i forbindelse med covid-19-pandemien, uden at disse begrænsninger identificeres præcist. Det fremgår følgelig ikke af den anfægtede afgørelse, at den skade, som SAS har lidt, ikke ligeledes kunne skyldes begrænsninger, som fortsat ville finde anvendelse, eller som ville blive vedtaget efter ophævelsen af de svenske myndigheders anbefaling, som ifølge den udtrykkelige ordlyd af tredje betragtning til denne afgørelse i øvrigt også fortsat kunne finde anvendelse efter den 15. juni 2020. Det skal følgelig bemærkes, at det ikke var selvmodsigende både at lægge til grund, at den skade, som SAS led, var forårsaget af rejsebegrænsningerne i forbindelse med covid-19-pandemien, og at denne skade kunne vise sig efter den 15. juni 2020 og også i 2021.
- 115 Det følger heraf, at den anfægtede afgørelse er tilstrækkeligt begrundet, og at sagsøgerens femte anbringende derfor skal forkastes.
- 116 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Kommissionen skal frifindes i det hele, uden at det er fornødent at tage stilling til formaliteten.

Sagsomkostninger

- 117 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.
- 118 Den Franske Republik og Kongeriget Sverige bærer deres egne omkostninger i overensstemmelse med procesreglementets artikel 138, stk. 1.
- 119 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 3, bærer SAS sine egne omkostninger.

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, Kongeriget Sverige og SAS AB bærer hver deres egne omkostninger.**

Van der Woude

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. april 2021.

Underskrifter