



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid)

17 februari 2021 *

„Staatssteun – Markt van luchtvervoer binnen, van en naar Zweden – Garanties voor leningen om luchtvaartmaatschappijen door de COVID-19-pandemie heen te helpen – Besluit om geen bezwaar te maken – Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun – Maatregel die dient om een ernstige verstoring van de economie van een lidstaat op te heffen – Vrij dienstenverkeer – Gelijke behandeling – Evenredigheid – Criterium van het bezit van een door de Zweedse autoriteiten verleende vergunning – Verzuim om de positieve gevolgen van de steunmaatregel af te wegen tegen de negatieve gevolgen ervan voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor de handhaving van een onvervalste mededinging – Artikel 107, lid 3, onder b), VWEU – Ratio legis – Motiveringsplicht”

In zaak T-238/20,

Ryanair DAC, gevestigd te Swords (Ierland), vertegenwoordigd door E. Vahida, F.-C. Laprèvote, S. Rating en I.-G. Metaxas-Maranghidis, advocaten,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Flynn, S. Noë en F. Tomat als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

Franse Republiek, vertegenwoordigd door E. de Moustier, C. Mosser, A. Daniel en P. Dodeller als gemachtigden,

en door

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door C. Meyer-Seitz, H. Eklinder, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, H. Shev, R. Shahsavan Eriksson en J. Lundberg als gemachtigden,

intervenienten,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU strekkende tot nietigverklaring van besluit C(2020) 2366 final van de Commissie van 11 april 2020 betreffende steunmaatregel SA.56812 (2020/N) – Zweden – COVID-19: garantieregeling voor leningen aan luchtvaartmaatschappijen,

* Procestaal: Engels.

wijst

HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: M. van der Woude, president, A. Kornezov, E. Buttigieg (rapporteur), K. Kowalik-Bańczyk en G. Hesse, rechters,

griffier: S. Spyropoulos, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 22 september 2020,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Op 3 april 2020 heeft het Koninkrijk Zweden krachtens artikel 108, lid 3, VWEU een steunmaatregel in de vorm van een garantieregeling voor leningen aan bepaalde luchtvaartmaatschappijen (hierna: „betrokken steunregeling”) aangemeld bij de Europese Commissie. Met de betrokken steunregeling wordt beoogd ervoor te zorgen dat luchtvaartmaatschappijen die beschikken over een door die lidstaat verleende vergunning (hierna: „Zweedse vergunning”) en die belangrijk zijn voor de bereikbaarheid van die lidstaat, over voldoende liquiditeiten beschikken om te voorkomen dat hun voortbestaan in het gedrang komt door de verstoringen als gevolg van de COVID-19-pandemie, en om de continuïteit van hun economische activiteit tijdens en na de huidige crisis te verzekeren. Met uitzondering van luchtvaartmaatschappijen die hoofdzakelijk chartervluchten met passagiers uitvoeren, komt de betrokken steunregeling ten goede aan alle luchtvaartmaatschappijen die op 1 januari 2020 in het bezit waren van de Zweedse vergunning om commerciële luchtvaartactiviteiten te verrichten krachtens artikel 3 van verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (PB 2008, L 293, blz. 3). Het maximale bedrag aan leningen dat op grond van deze regeling wordt gegarandeerd, bedraagt 5 miljard Zweedse kronen (SEK), en de garantie, die zowel op investerings- als op werkkapitaalleningen ziet, wordt verleend tot uiterlijk 31 december 2020 en heeft een looptijd van ten hoogste zes jaar.
- 2 Op 11 april 2020 heeft de Commissie besluit C(2020) 2366 final betreffende steunmaatregel SA.56812 (2020/N) – Zweden – COVID-19: garantieregeling voor leningen aan luchtvaartmaatschappijen (hierna: „bestreden besluit”) vastgesteld. In dit besluit heeft zij, na tot de bevinding te zijn gekomen dat de betrokken maatregel moest worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, onderzocht of deze, gelet op haar mededeling van 19 maart 2020 met als titel „Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak” (PB 2020, C 91 I, blz. 1), zoals gewijzigd op 3 april 2020 (PB 2020, C 112 I, blz. 1) (hierna: „tijdelijke kaderregeling”), verenigbaar was met de interne markt.
- 3 Dienaangaande heeft de Commissie ten eerste rekening gehouden met het feit dat overeenkomstig verordening nr. 1008/2008 de in aanmerking komende luchtvaartmaatschappijen hun „hoofdvestiging” (zie punt 26 hieronder) in Zweden hadden en dat op hun financiële situatie

regelmatig toezicht werd uitgeoefend door de nationale vergunningverlenende autoriteit. Daarnaast konden de begunstigen van de betrokken maatregel, door de exploitatie van geregelde luchtvervoersdiensten voor passagiers, in belangrijke mate bijdragen aan de bereikbaarheid van het land. De voorwaarden om voor de maatregel in aanmerking te komen, waren bijgevolg relevant voor het aanwijzen van de luchtvaartmaatschappijen die een band met Zweden onderhouden en overeenkomstig het doel van de betrokken steunregeling bijdragen aan de bereikbaarheid van dat land. Ten tweede was zij van oordeel dat die regeling noodzakelijk, passend en evenredig was om een ernstige verstoring van de Zweedse economie op te heffen en dat die regeling voldeed aan alle relevante voorwaarden die zijn opgenomen in deel 3.2 van de tijdelijke kaderregeling met als opschrift „Steun in de vorm van garanties voor leningen”. Aldus is zij tot de slotsom gekomen dat de betrokken steunregeling verenigbaar was met de interne markt overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder b), VWEU en heeft zij er derhalve geen bezwaar tegen gemaakt.

Procedure en conclusies van partijen

- 4 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 1 mei 2020, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.
- 5 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op dezelfde dag, heeft verzoekster verzocht om op het onderhavige beroep uitspraak te doen volgens de versnelde procedure overeenkomstig de artikelen 151 en 152 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht. Bij beslissing van 27 mei 2020 heeft het Gerecht (Tiende kamer) het verzoek om versnelde behandeling toegewezen.
- 6 Op 15 juni 2020 heeft de Commissie het verweerschrift neergelegd ter griffie van het Gerecht.
- 7 Op 22 juni 2020 heeft verzoekster op grond van artikel 106, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een met redenen omkleed verzoek om een pleitzitting ingediend.
- 8 Op voorstel van de Tiende kamer heeft het Gerecht overeenkomstig artikel 28 van het Reglement voor de procesvoering besloten om de zaak naar een uitgebreide kamer te verwijzen.
- 9 Op 20 juli 2020 heeft het Gerecht in het kader van een maatregel tot organisatie van de procesgang als bedoeld in artikel 89 van het Reglement voor de procesvoering aan verzoekster gevraagd om schriftelijk te antwoorden op twee vragen. Verzoekster heeft binnen de gestelde termijn aan dit verzoek voldaan.
- 10 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 20 juli 2020, heeft de Franse Republiek verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige procedure aan de zijde van de Commissie. Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 28 juli 2020, heeft verzoekster overeenkomstig artikel 144, lid 7, van het Reglement voor de procesvoering verzocht om bepaalde in het verzoekschrift, in de samengevatte versie van het verzoekschrift en in de bijlagen bij dat verzoekschrift opgenomen gegevens met betrekking tot het aantal boekingen en het verwachte aantal passagiers niet mee te delen aan de Franse Republiek. Zij heeft daarom een niet-vertrouwelijke versie van het verzoekschrift, de samengevatte versie van het verzoekschrift en de bijlagen bij dat verzoekschrift toegevoegd.

- 11 In antwoord op de in punt 9 hierboven vermelde maatregel tot organisatie van de procesgang heeft verzoekster op 5 augustus 2020 bevestigd te willen afzien van de in het derde deel van het tweede onderdeel van het eerste middel opgenomen punten 66 tot en met 76 van het verzoekschrift en van de in het tweede onderdeel van het derde middel opgenomen punten 110 tot en met 114 van het verzoekschrift.
- 12 Bij beschikking van dezelfde dag heeft de president van de uitgebreide Tiende kamer van het Gerecht de interventie van de Franse Republiek toegestaan en heeft hij de mededeling van het verzoekschrift, de samengevatte versie van het verzoekschrift en de bijlagen daarbij, in afwachting van de eventuele opmerkingen van de Franse Republiek op het verzoek om vertrouwelijke behandeling, voorlopig beperkt tot de door verzoekster overgelegde niet-vertrouwelijke versies.
- 13 Bij maatregel tot organisatie van de procesgang van 6 augustus 2020 heeft de Franse Republiek overeenkomstig artikel 154, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering toestemming gekregen om een memorie in interventie in te dienen.
- 14 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 11 augustus 2020, heeft het Koninkrijk Zweden verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige procedure aan de zijde van de Commissie. Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 17 augustus 2020, heeft verzoekster overeenkomstig artikel 144, lid 7, van het Reglement voor de procesvoering verzocht om de in punt 10 hierboven genoemde gegevens niet mee te delen aan het Koninkrijk Zweden.
- 15 Bij beschikking van 21 augustus 2020 heeft de president van de uitgebreide Tiende kamer van het Gerecht de interventie van het Koninkrijk Zweden toegestaan en de mededeling van het verzoekschrift, de samengevatte versie van het verzoekschrift en de bijlagen daarbij, in afwachting van de eventuele opmerkingen van het Koninkrijk Zweden op het verzoek om vertrouwelijke behandeling, voorlopig beperkt tot de door verzoekster overgelegde niet-vertrouwelijke versies. Bij maatregel tot organisatie van de procesgang van dezelfde dag heeft het Koninkrijk Zweden overeenkomstig artikel 154, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering toestemming gekregen om een memorie in interventie in te dienen.
- 16 Op dezelfde dag heeft de Franse Republiek, zonder tegen verzoeksters verzoek om vertrouwelijke behandeling bezwaar te maken, haar memorie in interventie ter griffie van het Gerecht doen toekomen.
- 17 Op 7 september 2020 heeft het Koninkrijk Zweden, eveneens zonder tegen verzoeksters verzoek om vertrouwelijke behandeling bezwaar te maken, zijn memorie in interventie ter griffie van het Gerecht doen toekomen.
- 18 Verzoekster verzoekt het Gerecht:
 - het bestreden besluit nietig te verklaren;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 19 De Commissie verzoekt het Gerecht:
 - het beroep ongegrond te verklaren;

– verzoekster te verwijzen in de kosten.

- 20 De Franse Republiek concludeert tot niet-ontvankelijkverklaring van het beroep, voor zover ermee wordt beoogd op te komen tegen de eigenlijke beoordeling van de steunmaatregel, en tot ongegrondverklaring voor het overige. Subsidiair concludeert zij tot ongegrondverklaring van het beroep in zijn geheel.
- 21 Net als de Commissie concludeert het Koninkrijk Zweden tot ongegrondverklaring van het beroep.

In rechte

- 22 Er zij aan herinnerd dat de Unierechter naargelang de omstandigheden van elk geval mag beoordelen of het in het belang van een goede rechtsbedeling is om een beroep ten gronde te verwerpen zonder vooraf uitspraak te doen over de ontvankelijkheid ervan (zie in die zin arresten van 26 februari 2002, Raad/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, punten 51 en 52, en 14 september 2016, Trajektna luka Split/Commissie, T-57/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:470, punt 84). Met name gelet op de overwegingen die tot toewijzing van het verzoek om versnelde behandeling van de onderhavige procedure hebben geleid en het belang van een snel antwoord ten gronde voor zowel verzoekster als de Commissie, de Franse Republiek en het Koninkrijk Zweden, is het bijgevolg dienstig te beginnen met een onderzoek van de gegrondheid van het beroep, zonder vooraf uitspraak te doen over de ontvankelijkheid ervan.
- 23 Verzoekster voert ter ondersteuning van haar beroep vier middelen aan. Het eerste middel is in essentie ontleend aan schending van het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit en van het beginsel van het vrije dienstenverkeer, het tweede middel aan niet-nakoming van de verplichting om de positieve gevolgen van de steunmaatregel af te wegen tegen de negatieve gevolgen ervan voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor de handhaving van een onvervalste mededinging, het derde middel in essentie aan schending van de procedurele rechten die zijn ontleend aan artikel 108, lid 2, VWEU, en het vierde middel aan niet-nakoming van de motiveringsplicht.

Eerste middel, ontleend aan schending van het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit en van het beginsel van het vrije dienstenverkeer

- 24 Het eerste middel bestaat in wezen uit vier onderdelen, waarmee wordt aangevoerd dat de betrokken steunregeling discriminatie op grond van nationaliteit inhoudt (eerste onderdeel), dat zij niet noodzakelijk is om het doel ervan te bereiken, noch daaraan evenredig is (tweede onderdeel), dat zij het vrije dienstenverkeer beperkt (derde onderdeel) en dat die beperking niet gerechtvaardigd is (vierde onderdeel).

Eerste twee onderdelen van het eerste middel, waarmee wordt aangevoerd dat de betrokken steunregeling discriminatie op grond van nationaliteit inhoudt en noodzakelijk noch evenredig is om het doel ervan te bereiken

- 25 Ten eerste bestaat de betrokken steunregeling in casu in de toekenning van een staatsgarantie aan luchtvaartmaatschappijen die op 1 januari 2020 in het bezit zijn van een Zweedse vergunning – met uitzondering van luchtvaartmaatschappijen die hoofdzakelijk chartervluchten uitvoeren –,

hetgeen impliceert dat hun „hoofdvestiging” zich in Zweden bevindt (zie punt 26 hieronder) wanneer zij bij bankinstellingen leningen aanvragen. Die regeling is beperkt in de tijd (tot en met 31 december 2020) en wat het bedrag ervan betreft (5 miljard SEK). Zoals uit punt 1 hierboven voortvloeit, verwijzen de bewoordingen „Zweedse vergunning” naar een vergunning die op grond van artikel 3 van verordening nr. 1008/2008 is verleend door de Zweedse autoriteiten. Het in punt 57 van het verzoekschrift opgenomen argument waarmee verzoekster aanvoert dat de Commissie met de bewoordingen „Zweedse vergunning” een in het Unierecht onbekend begrip heeft gehanteerd, dient daarom meteen al van de hand te worden gewezen.

- 26 Ten tweede wordt „hoofdvestiging” overeenkomstig artikel 2, punt 26, van verordening nr. 1008/2008 omschreven als het hoofdkantoor of het geregistreerde kantoor van een luchtvaartmaatschappij van de Unie in de lidstaat waar de belangrijkste financiële functies en de operationele controle op de luchtvaartmaatschappij van de Unie, met inbegrip van het beheer van de blijvende luchtwaardigheid, worden uitgeoefend. Het begrip „hoofdvestiging” komt in de praktijk overeen met de maatschappelijke zetel van die vervoerder (zie in die zin arrest van 18 maart 2014, *International Jet Management*, C-628/11, EU:C:2014:171, punt 66). Zoals verzoekster aanvoert, klopt het dus dat een bepaalde rechtspersoon op grond van die verordening slechts één enkele hoofdvestiging kan oprichten en de autoriteiten van de lidstaat op het grondgebied waarvan die hoofdvestiging zich bevindt, dientengevolge slechts één enkele vergunning kunnen verlenen. Zoals het Koninkrijk Zweden in zijn memorie in interventie terecht aanvoert, staat het een luchtvaartmaatschappij niettemin vrij om meerdere afzonderlijke rechtspersonen op te richten, bijvoorbeeld door middel van dochterondernemingen, om zo meerdere vergunningen te verkrijgen.
- 27 Ten derde dient te worden opgemerkt dat om voor de betrokken steunregeling in aanmerking te komen, onder meer wordt vereist dat de luchtvaartmaatschappij in kwestie op 1 januari 2020, met andere woorden vóór de vaststelling van de COVID-19-pandemie, in het bezit was van een Zweedse vergunning. Aangezien voor verkrijgen van een vergunning van de Zweedse autoriteiten als voorwaarde geldt dat een luchtvaartmaatschappij haar hoofdvestiging in Zweden heeft, volgt hieruit noodzakelijkerwijs dat die maatschappij, gelet op de termijnen voor het verkrijgen van een vergunning, uiterlijk eind 2019 in dat land moest zijn gevestigd. Zoals de Commissie aanvoert, wordt de rechtmatigheid van de betrokken steunregeling dus niet aangetast door het feit dat een luchtvaartmaatschappij door haar hoofdvestiging te verplaatsen een vergunning in een andere lidstaat kan verkrijgen. Evenmin kan verzoekster in de punten 53 en 54 van het verzoekschrift met succes betogen dat de Commissie, door dat argument aan te voeren in haar brief aan verzoekster van 22 april 2020, een subsidiewedloop heeft willen bevorderen.
- 28 Na deze preciseringen dient erop te worden gewezen dat, overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, steunmaatregelen die met name bedoeld zijn om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen, als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd.
- 29 Er zij aan herinnerd dat volgens de rechtspraak uit de algemene structuur van het Verdrag blijkt dat de procedure krachtens artikel 108 VWEU nooit mag leiden tot een resultaat dat strijdig zou zijn met de specifieke verdragsbepalingen. Derhalve kan staatssteun die wegens enkele van haar modaliteiten andere verdragsbepalingen schendt, door de Commissie niet verenigbaar met de interne markt worden verklaard. Evenzo kan staatssteun die wegens enkele van haar modaliteiten indruist tegen de algemene beginselen van het Unierecht, zoals het beginsel van gelijke behandeling, door de Commissie niet verenigbaar met de interne markt worden verklaard (arrest van 15 april 2008, *Nuova Agricast*, C-390/06, EU:C:2008:224, punten 50 en 51).

- 30 In het onderhavige geval dient ten eerste te worden vastgesteld dat een van de voorwaarden om voor de betrokken steunregeling in aanmerking te komen, te weten het bezit van een Zweedse vergunning, ertoe leidt dat luchtvaartmaatschappijen waarvan de hoofdvestiging zich in Zweden bevindt en die in aanmerking komen voor een door de staat gegarandeerde lening, anders worden behandeld dan luchtvaartmaatschappijen waarvan de hoofdvestiging zich in een andere lidstaat bevindt en die luchtvervoersdiensten binnen, van en naar Zweden exploiteren in het kader van het vrije dienstenverkeer en de vestigingsvrijheid, die niet voor een dergelijke lening in aanmerking komen.
- 31 Gesteld dat dit verschil in behandeling overeenkomstig verzoeksters verklaring kan worden gelijkgesteld met discriminatie als bedoeld in artikel 18, eerste alinea, VWEU, dient erop te worden gewezen dat volgens die bepaling binnen de werkingssfeer van de Verdragen en „onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld,” elke discriminatie op grond van nationaliteit is verboden. Derhalve dient te worden nagegaan of dit verschil in behandeling is toegestaan op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, dat de rechtsgrondslag van het bestreden besluit vormt. Daarvoor moet in de eerste plaats worden onderzocht of het doel van de betrokken steunregeling voldoet aan de voorwaarden van laatstgenoemde bepaling en, in de tweede plaats, of de voorwaarden voor het verlenen van de steun niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.
- 32 Wat in de eerste plaats het doel van de betrokken steunregeling betreft, dient in herinnering te worden gebracht dat het Koninkrijk Zweden die maatregel heeft gebaseerd op artikel 107, lid 3, onder b), VWEU (punt 9 van het bestreden besluit). Zoals blijkt uit de punten 41 en 42 van het bestreden besluit, wordt met die regeling aldus beoogd om de ernstige verstoring van de Zweedse economie als gevolg van de COVID-19-pandemie op te heffen – wat overeenkomt met een van de situaties waarop artikel 107, lid 3, onder b), VWEU van toepassing is – door ervoor te zorgen dat Zweden bereikbaar blijft. Zoals uit de punten 8 en 43 van het bestreden besluit volgt, zorgt de betrokken steunregeling ervoor dat luchtvaartmaatschappijen „die in het bezit zijn van een Zweedse vergunning en die belangrijk zijn om de bereikbaarheid van Zweden te waarborgen” over voldoende liquiditeiten beschikken, waarbij die luchtvaartmaatschappijen, „die een band met Zweden onderhouden en bijdragen aan de bereikbaarheid van dat land”, weliswaar worden gekenmerkt door het feit dat zij in het bezit zijn van een Zweedse vergunning, maar tevens, zoals de Commissie en het Koninkrijk Zweden terecht aanvoeren, door het feit dat zij geregelde vluchten binnen, van en naar Zweden uitvoeren. Luchtvaartmaatschappijen waarvan de hoofdactiviteit bestaat in het uitvoeren van chartervluchten, oftewel niet-geplande vluchten, komen immers niet voor de betrokken steunregeling in aanmerking, ook al zijn zij in het bezit van een Zweedse vergunning.
- 33 Aangenomen moet worden dat aangezien in het bestreden besluit rechtens genoegzaam is aangetoond dat er zowel sprake is van een ernstige verstoring van de Zweedse economie als gevolg van de COVID-19-pandemie, als van vergaande negatieve gevolgen van die pandemie voor de luchtvaartsector in Zweden, en dus voor de luchtverbindingen van en naar die lidstaat, het doel van de betrokken regeling voldoet aan de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU.
- 34 Wat in de tweede plaats het onderzoek betreft of de voorwaarden voor het verlenen van de steun niet verder gaan dan noodzakelijk is om het doel van de betrokken steunregeling te bereiken en te voldoen aan de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, dienen de volgende opmerkingen te worden geformuleerd.

- 35 De betrokken steunregeling omvat de toekenning van een staatsgarantie waardoor luchtvaartmaatschappijen die ervoor in aanmerking komen en leningen aangaan bij bankinstellingen, de liquiditeitscrisis als gevolg van de impact van de COVID-19-pandemie op het Zweedse luchtverkeer te boven kunnen komen. Deze door de staat gegarandeerde bankleningen kunnen worden aangegaan voor een periode van ten hoogste zes jaar (punt 24 van het bestreden besluit). De betrokken steunregeling is aangenomen op grond van deel 3.2 van de tijdelijke kaderregeling met als opschrift „Steun in de vorm van garanties voor leningen”.
- 36 Dienaangaande dient erop te worden gewezen dat punt 5 van de tijdelijke kaderregeling als volgt is geformuleerd:
- „Banken en andere financiële intermediairs hebben een belangrijke rol te spelen in de aanpak van de gevolgen van de COVID-19-uitbraak, namelijk door de stroom van krediet naar de economie te handhaven. Indien de stroom van krediet ernstig belemmerd wordt, zal de economische activiteit sterk terugvallen, aangezien ondernemingen het moeilijk zullen hebben om hun leveranciers en werknemers te betalen. Tegen deze achtergrond moeten de lidstaten maatregelen kunnen nemen om kredietinstellingen en andere financiële intermediairs ertoe aan te zetten hun rol te blijven spelen in de ondersteuning van de economische activiteit in de EU.”
- 37 Met de betrokken steunregeling heeft het Koninkrijk Zweden derhalve op grond van punt 5 van de tijdelijke kaderregeling een voor de banksector bestemde stimuleringsmaatregel willen treffen door voor nieuwe leningen, die tot en met 31 december 2020 konden worden aangegaan, een staatsgarantie te verstrekken (punt 14 van het bestreden besluit).
- 38 Verzoekster betoogt in de punten 58 en 82 van het verzoekschrift dat de noodzaak om de steun toe te kennen op basis van het bezit van een door de Zweedse autoriteiten voor de Unie verleende exploitatievergunning in het bestreden besluit niet is vastgelegd.
- 39 Dat argument kan niet slagen.
- 40 Wat de vraag betreft of de betrokken steunregeling passend is, is het ten eerste logisch, gelet op het feit dat die regeling de vorm aanneemt van staatsgaranties die het mogelijk maken dat bankinstellingen voor een periode van ten hoogste zes jaar leningen kunnen verstrekken, dat de betrokken lidstaat ervoor heeft willen zorgen dat de luchtvaartmaatschappijen die voor de garantie in aanmerking komen, duurzaam op het Zweedse grondgebied aanwezig zijn om de verstrekte leningen terug te betalen, zodat de staatsgarantie zo weinig mogelijk hoeft te worden gebruikt. Met het criterium van het bezit van een Zweedse vergunning, dat immers inhoudt dat de hoofdvestiging van de luchtvaartmaatschappijen zich op Zweeds grondgebied bevindt, kan worden verzekerd dat zij in zekere mate duurzaam aanwezig zijn, althans op administratief en financieel vlak, zodat de autoriteiten van de lidstaat die de steun verlenen toezicht kunnen uitoefenen op het gebruik van de steun door de begunstigden, hetgeen niet het geval zou zijn geweest indien het Koninkrijk Zweden een ander criterium had vastgesteld, waardoor ook luchtvaartmaatschappijen die – net als verzoekster – louter als dienstverlener op Zweeds grondgebied actief zijn, in aanmerking zouden komen voor de regeling. Laatstgenoemde maatschappijen kunnen hun dienstverlening immers per definitie op zeer korte termijn, of zelfs onmiddellijk, stopzetten.
- 41 Ten tweede houden die voorwaarden voor het verlenen van de steun in dat de Zweedse autoriteiten financieel toezicht op de begunstigden kunnen en moeten uitoefenen. Zoals uiteengezet in punt 43 van het bestreden besluit, kunnen en mogen zij dat toezicht evenwel

slechts uitoefenen op luchtvaartmaatschappijen die in het bezit zijn van een Zweedse vergunning, daar de Zweedse autoriteiten, overeenkomstig de verplichtingen die met name uit artikel 5 en artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1008/2008 voortvloeien, enkel verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de financiële situatie van die maatschappijen. De Zweedse autoriteiten hebben op grond van die verordening daarentegen geen enkele bevoegdheid om toezicht uit te oefenen op de financiële situatie van luchtvaartmaatschappijen die niet in het bezit van een Zweedse vergunning zijn.

- 42 Ten derde komt het begrip „hoofdvestiging” volgens het Hof in de praktijk weliswaar overeen met het begrip „maatschappelijke zetel” (zie punt 26 hierboven), en kan de maatschappelijke zetel inderdaad vrij snel worden gewijzigd, doch neemt dit niet weg dat in artikel 2, punt 26, van verordening nr. 1008/2008 andere verduidelijkingen zijn aangebracht, met name inzake het beheer van de blijvende luchtwaardigheid, dat moet plaatsvinden vanuit de hoofdvestiging, dat wil zeggen, in casu, in Zweden. Die overweging vindt steun in artikel 5 (betreffende de financiële voorwaarden voor het verlenen van een exploitatievergunning), artikel 7 (betreffende het bewijs van betrouwbaarheid) en artikel 8 (betreffende de geldigheid van een exploitatievergunning) van verordening nr. 1008/2008. Die bepalingen voorzien in wederzijdse wettelijke verplichtingen tussen luchtvaartmaatschappijen met een Zweedse vergunning en de Zweedse autoriteiten, waardoor er een specifieke en stabiele onderlinge band is en naar behoren wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, met name aan de voorwaarde dat door de steun een ernstige verstoring in de economie van de betrokken lidstaat wordt opgeheven. Bovendien kan het wegvallen van die band met de betrokken lidstaat door de verplaatsing van de hoofdvestiging naar een andere lidstaat niet worden teruggebracht tot de loutere wijziging van de maatschappelijke zetel, aangezien, zoals verzoekster in punt 54 van het verzoekschrift zelf opmerkt, de luchtvaartmaatschappij daarnaast in die andere lidstaat alle administratieve stappen moet ondernemen om een nieuwe exploitatievergunning te verkrijgen en aan alle voorwaarden daarvoor te voldoen, waarbij de erkenning van haar nieuwe hoofdvestigingsplaats slechts één onderdeel vormt.
- 43 Het staat dus vast dat het Koninkrijk Zweden zich door de vaststelling van dit criterium, in combinatie met de uitsluiting van luchtvaartmaatschappijen die chartervluchten uitvoeren, in wezen heeft willen verzekeren van het bestaan van een duurzame band tussen dat land en de luchtvaartmaatschappijen waarvoor het zich garant stelt, die tot uiting komt in de aanwezigheid op zijn grondgebied van een belangrijke juridische eenheid, te weten de hoofdvestiging van die luchtvaartmaatschappijen, en dat een dergelijke band niet bestaat met luchtvaartmaatschappijen die onder een door een andere lidstaat verleende vergunning actief zijn, aangezien laatstgenoemde maatschappijen niet onderworpen zijn aan toezicht door de Zweedse autoriteiten op hun financiën en betrouwbaarheid als bedoeld in verordening nr. 1008/2008, en in hun geval de specifieke en stabiele onderlinge band die er bestaat tussen het Koninkrijk Zweden en luchtvaartmaatschappijen met een door dat land verleende exploitatievergunning, ontbreekt.
- 44 Door de steun uitsluitend te verlenen aan luchtvaartmaatschappijen die in het bezit zijn van een Zweedse vergunning – met uitzondering van luchtvaartmaatschappijen die chartervluchten uitvoeren – kan vanwege de stabiele en onderlinge banden van die luchtvaartmaatschappijen met de Zweedse economie, het doel om een ernstige verstoring van die economie op te heffen, met de betrokken steunregeling worden bereikt.

- 45 Wat ten vierde de vraag betreft of de betrokken steunregeling evenredig is, dient te worden geconstateerd dat met het oog op het waarborgen van de bereikbaarheid van Zweden de dubbele voorwaarde van een Zweedse vergunning en de verplichting het Zweedse grondgebied te bedienen met geregelde luchtverbindingen de beste manier is om een duurzame aanwezigheid van een luchtvaartmaatschappij op dat grondgebied te garanderen, aangezien dankzij die vergunning wordt gewaarborgd dat de hoofdvestiging van die luchtvaartmaatschappij zich op dat grondgebied zal bevinden en, gelet op de hierboven aangestipte geregelde luchtverbindingen, daar waarschijnlijk zal worden gehandhaafd. Ofschoon het in theorie weliswaar juist is, zoals verzoekster aanvoert, dat een luchtvaartmaatschappij waarvan de hoofdvestiging zich op het grondgebied van een bepaalde lidstaat bevindt, aldaar niet noodzakelijk ook sterk commercieel aanwezig hoeft te zijn, is het in de eerste plaats zo dat die hoofdvestiging overeenkomt met de plaats waar de administratieve en financiële besluitvorming plaatsvindt, wat in casu erg belangrijk is om ervoor te zorgen dat Zweden niet van de ene op de andere dag onbereikbaar zou worden, en, in de tweede plaats, dat de luchtvaartmaatschappijen die in aanmerking komen voor de betrokken steunregeling in het algemeen met meest bijdragen aan de beschikbaarheid van geregelde luchtverbindingen van en naar Zweden, zowel wat vracht- als wat passagiersvervoer betreft, hetgeen, ondanks verzoeksters argumenten dienaangaande, beantwoordt aan het doel om de bereikbaarheid van Zweden te waarborgen, wat zowel de luchtroutes in Zweden, vanuit Zweden als naar Zweden betreft.
- 46 Aldus blijkt uit de door het Koninkrijk Zweden in het kader van de aanmelding van de betrokken steunregeling verstrekte gegevens, die in punt 33 van het verweerschrift in herinnering zijn gebracht, dat luchtvaartmaatschappijen met een Zweedse vergunning in 2019 98 % van het binnenlands passagiersvervoer en 84 % van het binnenlands vrachtvervoer voor hun rekening namen, hetgeen cruciale informatie vormt gelet op de geografische omvang en ligging van die lidstaat. In 2019 bedroeg hun aandeel in het passagiersvervoer binnen de Unie van en naar Zweden 49 %. Hun aandeel in 2019 in het passagiersvervoer van buiten de Unie van en naar Zweden was daarentegen kleiner, te weten 35 %. Gelet op de verscheidenheid aan situaties (passagiers- en vrachtvervoer, binnenlandse en buitenlandse luchtverbindingen) en de wens om te zorgen voor een duurzame band met het Zweedse grondgebied, dient te worden vastgesteld dat de Commissie geen beoordelingsfout heeft gemaakt door aan te nemen dat de betrokken steunregeling niet verder gaat dan noodzakelijk is om het door de Zweedse autoriteiten nagestreefde doel te bereiken. Dat doel is cruciaal, aangezien Zweden eind maart 2020 heeft geconstateerd dat het passagiersverkeer op de drie grootste Zweedse luchthavens met ongeveer 93 % was gedaald.
- 47 Zoals in punt 32 hierboven in herinnering is gebracht, dient daarnaast opnieuw te worden gewezen op het feit dat luchtvaartmaatschappijen die in het bezit zijn van een Zweedse vergunning en die hoofdzakelijk chartervluchten uitvoeren, niet voor de betrokken steunregeling in aanmerking komen, aangezien niet-geplande vluchten in de loop van de tijd niet dezelfde bereikbaarheid van het Zweedse grondgebied kunnen waarborgen, daar dergelijke vluchten per definitie onregelmatig en daardoor voor de betrokken lidstaat minder goed voorspelbaar zijn.
- 48 Dienaangaande moet het door verzoekster in punt 55 van het verzoekschrift aangevoerde argument, volgens hetwelk luchtvaartmaatschappijen die in het bezit zijn van een door een andere lidstaat verleende exploitatievergunning veelal in handen zijn van en worden geëxploiteerd door ingezetenen van andere lidstaten dan het Koninkrijk Zweden, en ook ingezetenen van die lidstaten tewerkstellen – zoals in het geval van verzoekster –, zelfs indien het juist is, als louter bijkomstig worden beschouwd, en kan het, met name gelet op de criteria die in de betrokken steunregeling zijn vastgesteld, waaronder het criterium van de Zweedse vergunning,

niet afdoen aan de noodzakelijkheid van die regeling. Daarbij komt nog dat dit argument ook gemakkelijk aan verzoekster kan worden tegengeworpen, aangezien ook het kapitaal van vennootschappen met een Zweedse vergunning in handen kan zijn van rechtspersonen of natuurlijke personen die gevestigd zijn in, respectievelijk onderdaan zijn van andere lidstaten dan het Koninkrijk Zweden.

- 49 Uit voorgaande overwegingen volgt dat verzoekster ten onrechte aanvoert dat de Commissie, gelet op het feit dat verzoeksters hoofdvestiging zich in Ierland bevindt, zij in Zweden een aanzienlijk marktaandeel van ongeveer 5 % heeft, aldaar de vierde grootste luchtvaartmaatschappij is en sinds 1997 zorgt voor luchtverbindingen van en naar Zweden, een beoordelingsfout heeft gemaakt door te verklaren dat het feit dat aan de toepassing van die regeling de voorwaarde wordt verbonden dat de hoofdvestiging zich in Zweden bevindt, relevant was om dat doel te bereiken en de luchtvaartmaatschappijen aan te wijzen die „bijdragen aan de bereikbaarheid van Zweden”. Aldus gaat verzoekster immers voorbij aan het doel om de ernstige verstoring van de Zweedse economie op te heffen, alsook aan het feit dat de bereikbaarheid van Zweden niet enkel wordt gewaarborgd door passagiersvervoer door de lucht naar Zweden, maar eveneens door goederenvervoer door de lucht en passagiersvervoer door de lucht binnen Zweden.
- 50 Voorts mag het aan het doel van de betrokken steunregeling inherente tijdsaspect niet uit het oog worden verloren. Ofschoon verzoekster vóór de vaststelling van die regeling concreet heeft bijgedragen aan de bereikbaarheid van Zweden, ook al was die bijdrage uiteindelijk relatief beperkt, gelet op het feit dat haar marktaandeel op het gebied van Zweeds passagiersvervoer ongeveer 5 % bedroeg, dient erop te worden gewezen dat overheidsfinanciering in het kader van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU vereist dat de steun die door de betrokken lidstaat – die nochtans in grote moeilijkheden verkeert – wordt verleend, de verstoring van zijn economie kan opheffen, zodat rekening moet worden gehouden met de algemene situatie van luchtvaartmaatschappijen die voor het herstel van die economie kunnen zorgen en met name kunnen bijdragen aan de bereikbaarheid van Zweden, wat het criterium van een stabiele band met het grondgebied van die lidstaat alle relevantie verleent. Aangezien de middelen die door de betrokken lidstaat kunnen worden besteed niet oneindig zijn en er dus prioriteiten moeten worden gesteld, mag niet uit het oog worden verloren dat die lidstaat rekening diende te houden met luchtvaartmaatschappijen die weliswaar kleiner waren dan verzoekster, daardoor minder passagiers vervoerden en een kleinere omzet realiseerden, maar zich wel toeleunden op luchtverbindingen binnen Zweden, die van nog vitaler belang waren vanwege de specifieke kenmerken van het Zweedse grondgebied en de uitzonderlijke periode die door de pandemie werd gekenmerkt. Gelet op het doel van de betrokken steunregeling wordt, in tegenstelling tot hetgeen verzoekster aanvoert, het evenredigheidsbeginsel dus niet geschonden doordat luchtvaartmaatschappijen die op de globale markt van passagiersvervoer in Zweden een kleiner marktaandeel hebben dan verzoekster voor die regeling in aanmerking kunnen komen, met name wanneer dergelijke luchtvaartmaatschappijen van groot belang zijn voor de bereikbaarheid van dat land, wat het geval is, zoals wordt benadrukt in punt 15 van het bestreden besluit, voor luchtvaartmaatschappijen die kleiner zijn dan verzoekster, doch vluchten uitvoeren met een specifiek doel, zoals medische of noodvluchten.
- 51 Voorts was het Koninkrijk Zweden allesbehalve zeker dat een op buitenlands passagiersvervoer gerichte luchtvaartmaatschappij waarvan de hoofdvestiging zich niet op zijn grondgebied bevond, na de crisis zou blijven bijdragen aan de bereikbaarheid van dat land, zelfs indien de staatsgarantie zou zijn toegekend. Verzoeksters situatie op het moment van het bestreden besluit vormt daarvan een goed voorbeeld. Uit de stukken van het dossier blijkt immers dat verzoeksters marktaandeel voortdurend is gedaald, van 11,8 % tot 5 %, en dat zij voornemens was haar fysieke

aanwezigheid op het Zweedse grondgebied terug te brengen tot één enkele basis, te weten Göteborg, waar volgens punt 14 van het verzoekschrift slechts één enkel vliegtuig is gestationeerd. De Commissie heeft dan ook geen beoordelingsfout gemaakt.

- 52 Wat de gestelde schending van het evenredigheidsbeginsel betreft, baseert verzoekster een deel van haar betoog op de veronderstelling dat er een alternatieve steunregeling bestaat die is gebaseerd op de respectieve marktaandeelen van de luchtvaartmaatschappijen. Ter terechtzitting heeft zij eveneens gewezen op andere mogelijke criteria, zoals het aantal vervoerde passagiers of de routes.
- 53 Volgens de rechtspraak hoeft de Commissie zich evenwel niet in abstracto uit te spreken over elke denkbare alternatieve maatregel, aangezien de betrokken lidstaat weliswaar uitvoerig moet uiteenzetten waarom hij de desbetreffende steunregeling heeft getroffen, met name wat de vastgestelde criteria om ervoor in aanmerking te komen betreft, maar niet ook nog eens op positieve wijze hoeft aan te tonen dat het beoogde doel met geen enkele andere denkbare maatregel, die per definitie hypothetisch zou zijn, beter zou kunnen worden bereikt. Nu die lidstaat niet daartoe gehouden is, kan verzoekster het Gerecht niet verzoeken om de Commissie te gelasten bij deze normstellingtaak in de plaats te treden van de nationale autoriteiten, teneinde elke mogelijke alternatieve maatregel te onderzoeken (zie in die zin arrest van 6 mei 2019, Scor/Commissie, T-135/17, niet gepubliceerd, EU:T:2019:287, punt 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 54 Opgemerkt zij dat, om de redenen die in de punten 40 tot en met 44 hierboven zijn genoemd, de uitbreiding van de betrokken steunregeling tot niet in Zweden gevestigde luchtvaartmaatschappijen het hoe dan ook niet mogelijk zou hebben gemaakt het doel van die regeling te bereiken, omdat er, zoals in punt 49 hierboven uiteen is gezet, indien de door verzoekster voorgestelde criteria zouden zijn overgenomen, minder goed zou zijn voldaan aan het in punt 49 hierboven aangegeven vereiste om rekening te houden met het Zweedse luchtvervoer in zijn geheel, in al zijn verscheidenheid en met inaanmerkingneming van het temporele aspect, zodat de Commissie die criteria terecht niet heeft aanvaard.
- 55 Derhalve dienen de aan het niet-passende en onevenredige karakter van de betrokken steunregeling ontleende argumenten van verzoekster te worden afgewezen, zonder dat uitspraak behoeft te worden gedaan over de door de Commissie betwiste ontvankelijkheid van de bij het verzoekschrift gevoegde bijlagen A.3.1 en A.3.2, waarin door de verzoeksters experts opgestelde verslagen zijn opgenomen.
- 56 Bij het bestreden besluit heeft de Commissie dus een steunregeling goedgekeurd waarmee daadwerkelijk wordt beoogd de ernstige verstoring van de economie van een lidstaat op te heffen en die, wat de voorwaarden voor het verlenen van de steun betreft, niet verder gaat dan noodzakelijk is om het doel van die regeling te bereiken. Gelet op de in punt 31 hierboven in herinnering gebrachte beginselen dient derhalve te worden vastgesteld dat de gevolgen van de beperking, door de Zweedse autoriteiten, van de werkingssfeer van die regeling tot luchtvaartmaatschappijen die in het bezit zijn van een Zweedse vergunning en waarvan de hoofdactiviteit niet bestaat in het uitvoeren van chartervluchten, niet in strijd zijn met artikel 18, eerste alinea, VWEU louter op grond dat luchtvaartmaatschappijen waarvan de hoofdvestiging zich op het Zweedse grondgebied bevindt en waarvan de hoofdactiviteit niet bestaat in het uitvoeren van chartervluchten, door die regeling worden bevoordeeld.

57 Uit het voorgaande volgt dat het doel van de betrokken steunregeling voldoet aan de voorwaarden van de uitzondering van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU en dat de voorwaarden voor het verlenen van de steun niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.

58 Derhalve dienen de eerste twee onderdelen van het eerste middel te worden afgewezen.

Laatste twee onderdelen van het eerste middel, waarmee wordt aangevoerd dat de betrokken steunregeling een beperking inhoudt van het vrije dienstenverkeer en dat die beperking niet is gerechtvaardigd

59 Verzoekster wijst er ten eerste op dat een beperking van het vrije dienstenverkeer is toegestaan indien zij wordt gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, niet-discriminerend is alsook noodzakelijk voor en evenredig aan het nagestreefde doel van algemeen belang is, en ten tweede dat die voorwaarden cumulatief zijn, zodat ook wanneer slechts aan één ervan niet is voldaan, de beperking niet langer kan worden gerechtvaardigd. Dat is volgens haar in casu het geval. De betrokken steunregeling is immers om te beginnen discriminerend doordat luchtvaartmaatschappijen verschillend worden behandeld, afhankelijk van de lidstaat die hun exploitatievergunning voor de Unie heeft verleend, terwijl alle luchtvaartmaatschappijen van de Unie die in Zweden actief zijn en bijdragen aan de bereikbaarheid van die lidstaat voor de betrokken steunregeling in aanmerking zouden moeten kunnen komen. Voorts is de betrokken steunregeling onevenredig doordat dat zij verder gaat dan noodzakelijk is om het doel ervan te bereiken. Dat doel, te weten het Koninkrijk Zweden in staat stellen zijn bereikbaarheid te waarborgen, kan immers zonder afbreuk te doen aan het vrije dienstenverkeer worden bereikt wanneer die regeling ten goede zou komen aan alle in Zweden actieve luchtvaartmaatschappijen, ongeacht de lidstaat die hun exploitatievergunning voor de Unie heeft verleend, door louter rekening te houden met hun respectieve marktaandelen.

60 Ten slotte noopt het doel van algemeen belang dat erin bestaat de luchtvaartsector te compenseren voor de verliezen als gevolg van de COVID-19-pandemie teneinde ervoor te zorgen dat Zweden bereikbaar blijft, er niet toe uitsluitend luchtvaartmaatschappijen met een Zweedse vergunning te ondersteunen, omdat luchtvaartmaatschappijen die in Zweden actief zijn op grond van een door een andere lidstaat verleende vergunning even belangrijk zijn om dat doel te bereiken. Door de nationale luchtvaartmaatschappijen te ondersteunen, raakt de binnenlandse markt daarentegen versnipperd, worden concurrenten uit de andere lidstaten uitgeschakeld, vermindert de mededinging en neemt de schade als gevolg van de COVID-19-pandemie toe. Uiteindelijk brengt deze steunregeling schade toe aan de structuur van de luchtvaartsector die zij juist geacht wordt in stand te houden, en beperkt zij de rechten van Europese luchtvaartmaatschappijen om vrij, en ongeacht welke lidstaat hun vergunning heeft verleend, luchtvervoersdiensten te verrichten binnen de interne markt.

61 Om te beginnen dient, voor zover verzoekster haar betoog baseert op het bestaan van uit de betrokken steunregeling voortvloeiende discriminatie en op de onevenredigheid van die regeling, te worden verwezen naar het onderzoek van de eerste twee onderdelen van het eerste middel.

62 Wat artikel 56 VWEU betreft, zij erop gewezen dat volgens artikel 58, lid 1, VWEU het vrije dienstenverkeer op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen van de titel betreffende het vervoer, te weten titel VI van het VWEU. Binnen het primaire recht geldt voor de vrijheid van dienstverrichting op het gebied van het vervoer dus een bijzondere rechtsregeling

(arrest van 18 maart 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, punt 36). Derhalve is artikel 56 VWEU niet zonder meer van toepassing op het gebied van de luchtvaart (arrest van 25 januari 2011, Neukirchinger, C-382/08, EU:C:2011:27, punt 22).

- 63 Maatregelen tot liberalisering van het luchtvervoer kunnen dus uitsluitend op de grondslag van artikel 100, lid 2, VWEU worden vastgesteld (arrest van 18 maart 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, punt 38). Verordening nr. 1008/2008 is door de Uniewetgever vastgesteld op basis van die bepaling, die juist tot doel heeft voor de luchtvaartsector de voorwaarden vast te stellen voor de toepassing van het beginsel van het vrije dienstenverkeer (zie naar analogie arrest van 6 februari 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, punten 23 en 24). Verzoekster voert evenwel geen schending van die verordening aan.
- 64 Ofschoon verzoekster als gevolg van de manier waarop de werkingssfeer van de betrokken steunregeling wordt omschreven, inderdaad geen leningen kan aangaan die door het Koninkrijk Zweden worden gegarandeerd, toont zij hoe dan ook niet aan waarom die uitsluiting haar ervan zou kunnen weerhouden diensten van en naar Zweden te exploiteren, terwijl met name uit de stukken van het dossier blijkt dat verzoekster, los van de betrokken steunregeling en om louter commerciële redenen, haar activiteiten op de Zweedse markt, wat betreft zowel de bestemmingen waarop wordt gevlogen als het aantal aldaar gestationeerde vliegtuigen, geleidelijk heeft afgebouwd (zie punt 51 hierboven). Verzoekster heeft met name geen feitelijke of juridische elementen aangedragen waaruit blijkt dat de betrokken steunregeling beperkende gevolgen heeft die – ook al zijn zij, zoals geoordeeld in het kader van de eerste twee onderdelen van het eerste middel, noodzakelijk en evenredig om de ernstige verstoring van de Zweedse economie als gevolg van de COVID-19-pandemie op te heffen overeenkomstig de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU – verder gaan dan die welke het verbod van artikel 107, lid 1, VWEU doen ingaan.
- 65 Uit een en ander volgt dat geen enkel onderdeel van het eerste middel kan worden aanvaard en dat dit middel bijgevolg moet worden afgewezen.

Tweede middel, ontleend aan niet-nakoming van de verplichting om de positieve gevolgen van de steunmaatregel af te wegen tegen de negatieve gevolgen ervan voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor de handhaving van een onvervalste mededinging

- 66 Verzoekster voert in de punten 94 tot en met 102 van het verzoekschrift aan dat de Commissie niet heeft voldaan aan haar verplichting om bij het onderzoek naar de verenigbaarheid van een steunmaatregel de verwachte positieve gevolgen voor het bereiken van de in artikel 107, lid 3, onder b), VWEU genoemde doelstellingen af te wegen tegen de negatieve gevolgen ervan wat betreft de verstoring van de mededinging en de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten, hetgeen een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten vormt en dus een voldoende grond is om het bestreden besluit nietig te verklaren. De Commissie, ondersteund door de Franse Republiek, verwerpt dat betoog. Het Koninkrijk Zweden verwijst dienaangaande naar de argumenten van de Commissie.
- 67 Overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder b), VWEU kunnen „steunmaatregelen om [...] een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen” „[a]ls verenigbaar met de interne markt [...] worden beschouwd”. Uit de bewoordingen van die bepaling vloeit voort dat de opstellers ervan van mening waren dat het in het belang van de Unie als geheel was dat een of meer van haar lidstaten een ernstige, mogelijk zelfs existentiële crisis, die onvermijdelijk zou leiden tot

ernstige gevolgen voor de economie van alle of een deel van de andere lidstaten en dus voor de Unie als zodanig, te boven kon(den) komen. Voor die tekstuele uitlegging van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU wordt steun gevonden in de vergelijking van die bepaling met artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, dat ziet op „steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad”, daar laatstgenoemde bepaling, in tegenstelling tot artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, voorwaardelijk is geformuleerd, in die zin dat moet worden aangetoond dat de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad (zie in die zin arrest van 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie, C-594/18 P, EU:C:2020:742, punten 20 en 39).

- 68 Voor zover dus is voldaan aan de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, te weten dat de betrokken lidstaat in casu daadwerkelijk wordt geconfronteerd met een ernstige verstoring van zijn economie en dat de steunmaatregelen die zijn getroffen om die verstoring op te heffen ten eerste noodzakelijk zijn om dat doel te bereiken en ten tweede passend en evenredig zijn, worden die maatregelen geacht in het belang van de Unie te zijn getroffen, zodat die bepaling, anders dan artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, de Commissie niet verplicht om de positieve gevolgen van de steunmaatregel af te wegen tegen de negatieve gevolgen ervan voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor de handhaving van een onvervalste mededinging. In het kader van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU is een dergelijke afweging met andere woorden niet nodig, omdat de uitkomst ervan positief wordt verondersteld. Dat een lidstaat erin slaagt een ernstige verstoring van zijn economie op te heffen, kan aan de Unie in het algemeen, en aan de interne markt in het bijzonder, immers alleen maar ten goede komen.
- 69 Derhalve dient te worden vastgesteld dat de Commissie op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU – en anders artikel 107, lid 3, onder c), VWEU bepaalt – de positieve gevolgen van de steunmaatregel niet hoeft af te wegen tegen de negatieve gevolgen voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor de handhaving van een onvervalste mededinging, maar uitsluitend dient na te gaan of de betrokken steunmaatregel noodzakelijk, passend en evenredig is om de ernstige verstoring van de economie van de betrokken lidstaat op te heffen. Verzoeksters argument dat de verplichte afweging voortvloeit uit het uitzonderingskarakter van verenigbare steunmaatregelen, met inbegrip van steunmaatregelen die op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU verenigbaar worden verklaard, dient bijgevolg te worden afgewezen. Om dezelfde redenen kan verzoekster zich niet beroepen op het arrest van 19 september 2018, HH Ferries e.a./Commissie (T-68/15, EU:T:2018:563, punten 210 tot en met 214), voor zover het Gerecht in dat arrest geen rekening heeft gehouden met de gevolgen van het in het arrest van het Hof van 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie (C-594/18 P, EU:C:2020:742, punten 20 en 39), benadrukte verschil in formulering tussen artikel 107, lid 3, onder b), en artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.
- 70 Verzoekster kan evenmin aanvoeren dat een afweging is vereist op grond van de tijdelijke kaderregeling, door te stellen dat die regeling de Commissie bindt en een afzonderlijke grondslag vormt voor de verplichting van de Commissie ter zake, omdat een dergelijke verplichting niet in de tijdelijke kaderregeling is opgenomen. Met name deel 1.2 van die kaderregeling, waarnaar verzoekster verwijst en dat betrekking heeft op „[e]en zorgvuldige coördinatie van nationale steunmaatregelen op Europees niveau”, bevat dienaangaande slechts één enkel punt, namelijk punt 10, dat op dit punt geen enkel vereiste bevat. Derhalve kan verzoekster zich er niet op beroepen.

- 71 Om dezelfde redenen dient het subsidiair aangevoerde argument van de Commissie dat de tijdelijke kaderregeling zelf een dergelijke afweging omvat, te worden afgewezen.
- 72 Derhalve dient het tweede middel te worden afgewezen.

Vierde middel, ontleend aan niet-nakoming van de motiveringsplicht

- 73 Ter ondersteuning van het vierde middel brengt verzoekster in herinnering dat overeenkomstig artikel 296, tweede alinea, VWEU op de Commissie een motiveringsplicht rust, en dat bij niet-nakoming van die plicht het bestreden besluit nietig moet worden verklaard. Bovendien moet de Commissie op grond van voornoemde bepaling „duidelijk en ondubbelzinnig” bekendmaken welke redenering zij heeft gevolgd om tot het betrokken besluit te komen, zodat zowel de betrokkenen als de bevoegde Unierechter begrijpen waarom het bestreden besluit is vastgesteld. Die motiveringsplicht is in casu des te meer van belang omdat het bestreden besluit is vastgesteld zonder inleiding van een formele onderzoeksprocedure in het kader waarvan de betrokkenen hun argumenten kunnen aanvoeren.
- 74 In de eerste plaats is de Commissie haar motiveringsplicht niet nagekomen door niet na te gaan of de steunmaatregel niet-discriminerend was en voldeed aan het beginsel van het vrije dienstenverkeer, door niet – zelfs niet summier – de positieve en negatieve gevolgen van de steunmaatregel tegen elkaar af te wegen, en door niet – zelfs niet summier – de gevolgen van de steun voor het handelsverkeer en de mededinging te beoordelen.
- 75 In de tweede plaats heeft de Commissie niet voldaan aan haar plicht om een toereikende motivering te verstrekken. Haar verwijzingen naar het verklaarde doel van de steunmaatregel bevatten immers aanzienlijke semantische discrepanties met betrekking tot de omschrijving van dit doel, dat in punt 8 van het bestreden besluit wordt omschreven als „het waarborgen dat luchtvaartmaatschappijen die in het bezit zijn van een Zweedse vergunning en die belangrijk zijn voor de bereikbaarheid van Zweden over voldoende liquiditeiten beschikken”, en in punt 43 van dat besluit als „het aanwijzen van luchtvaartmaatschappijen die een band met Zweden onderhouden en overeenkomstig het doel van de aangemelde maatregel bijdragen aan de bereikbaarheid van dat land”. De gehanteerde formulering is dubbelzinnig en stelt noch de betrokkenen, noch het Gerecht in staat om te begrijpen welk doel met de betrokken steunregeling wordt nagestreefd, anders dan luchtvaartmaatschappijen die in het bezit zijn van een door andere lidstaten dan het Koninkrijk Zweden voor de Unie verleende exploitatievergunning, van de steunregeling uit te sluiten.
- 76 De Commissie concludeert tot afwijzing van die argumenten. De Franse Republiek en het Koninkrijk Zweden verwijzen in dat verband naar het verweerschrift.
- 77 Ten eerste moet de door artikel 296, lid 2, VWEU vereiste motivering van een handeling van de Unie de redenering van degene die de bewuste handeling heeft vastgesteld, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigheidsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. Het is evenwel niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens, feitelijk of rechtens, erin worden gespecificeerd. Voorts moet bij de beoordeling of de motiveringsplicht is nagekomen niet alleen acht worden geslagen op de bewoordingen van de handeling, maar ook op de context ervan en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie regelen (zie arrest van 7 februari 2018, *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De context in casu is een pandemie en een extreme noodsituatie, waarin de Commissie allereerst is

overgegaan tot vaststelling van de tijdelijke kaderregeling. Daarbij heeft zij zowel aan de lidstaten als aan de ondernemingen die door de gevolgen van die pandemie zijn getroffen, een aantal richtsnoeren aangereikt. Vervolgens heeft de Commissie de maatregelen die deze lidstaten met name op grond van die kaderregeling bij haar hadden aangemeld onderzocht. Ten slotte heeft zij de besluiten met betrekking tot die maatregelen, waaronder het bestreden besluit, vastgesteld. Dienaangaande blijkt uit de punten 1 en 2 hierboven dat tussen de aanmelding van de betrokken steunregeling en de vaststelling van het bestreden besluit slechts acht dagen zijn verlopen.

- 78 Opgemerkt zij dat ondanks dergelijke uitzonderlijke omstandigheden het bestreden besluit in casu 44 punten bevat en over het algemeen inzicht biedt in de feitelijke en juridische redenen op grond waarvan de Commissie heeft besloten om geen bezwaar te maken tegen de betrokken steunregeling. Anders dan verzoekster aanvoert, leiden met name de kleine verschillen in de bewoordingen van de punten 8 en 43 van het bestreden besluit niet tot verwarring omtrent het doel van de betrokken steunregeling, dat in wezen moet worden opgevat als de instandhouding van de bereikbaarheid van Zweden via de lucht, ongeacht of het nu gaat om luchtverbindingen binnen, van of naar Zweden (zie de punten 45 en 49 hierboven).
- 79 Aangaande, ten tweede, het gebrek aan motivering met betrekking tot de afweging van de positieve gevolgen van de steunmaatregel tegen de negatieve gevolgen ervan voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor de handhaving van een onvervalste mededinging, blijkt uit punt 69 hierboven dat artikel 107, lid 3, onder b), VWEU niet in een dergelijke verplichting voorziet. Derhalve hoefde de Commissie het bestreden besluit op dat punt niet te motiveren.
- 80 Ten derde wordt, zoals de Commissie betoogt, in de punten 6 tot en met 8, 15, 17, 27, 41 en 43 van het bestreden besluit uiteengezet waarom de betrokken steunregeling verenigbaar is met de interne markt. Aangezien de Commissie in het bestreden besluit, zij het vanwege de urgentie soms enigszins summier, heeft uitgelegd waarom de betrokken steunregeling aan de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU voldoet, en met name waarom de criteria om voor die regeling in aanmerking te komen, waaronder het criterium betreffende het op 1 januari 2020 in het bezit zijn van een Zweedse vergunning, noodzakelijk, passend en evenredig zijn, heeft zij dus voldaan aan de motiveringsplicht.
- 81 Derhalve dient het vierde middel te worden afgewezen.

Derde middel, betreffende schending van de procedurele rechten die worden ontleend aan artikel 108, lid 2, VWEU

- 82 Het derde middel, betreffende de waarborging van verzoeksters procedurele rechten gelet op het feit dat de Commissie ondanks de gestelde ernstige twijfels geen formele onderzoeksprocedure heeft ingeleid, wordt in feite subsidiair aangevoerd voor het geval het Gerecht de eigenlijke beoordeling van de steunmaatregel niet zou hebben onderzocht. Uit vaste rechtspraak volgt immers dat met een dergelijk middel wordt beoogd te doen verklaren dat een belanghebbende bevoegd is om, in die hoedanigheid, beroep in te stellen krachtens artikel 263 VWEU, waarop hij anders geen recht zou hebben (zie in die zin arresten van 24 mei 2011, Commissie/Kronoply en Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punt 48, en 27 oktober 2011, Oostenrijk/Scheucher-Fleisch e.a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punt 44). Het Gerecht heeft de eerste twee middelen van het beroep, die zien op de eigenlijke beoordeling van de steunmaatregel, echter wel degelijk onderzocht, zodat een dergelijk middel niet ter zake dienend is.

- 83 Voorts dient te worden vastgesteld dat dit middel geen eigen inhoud heeft. In het kader van een dergelijk middel kan de verzoekende partij, ter waarborging van haar procedurele rechten in een formele onderzoeksprocedure, immers uitsluitend middelen aanvoeren waaruit blijkt dat de Commissie bij de beoordeling van de gegevens en de elementen waarover zij beschikte of kon beschikken tijdens de inleidende fase van het onderzoek van de aangemelde maatregel, twijfels had moeten koesteren over de verenigbaarheid van deze maatregel met de interne markt (zie in die zin arresten van 22 december 2008, *Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, punt 81; 9 juli 2009, 3F/Commissie, C-319/07 P, EU:C:2009:435, punt 35, en 24 mei 2011, *Commissie/Kronoply en Kronotex*, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punt 59). Deze middelen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de ontoereikendheid of onvolledigheid van het door de Commissie uitgevoerde onderzoek tijdens de inleidende onderzoeksprocedure of het feit dat derden klachten hebben ingediend. Evenwel dient erop te worden gewezen dat in het derde middel de in het kader van het eerste en het tweede middel aangevoerde argumenten in verkorte vorm worden herhaald, zonder dat er specifieke elementen worden aangedragen met betrekking tot mogelijke ernstige moeilijkheden.
- 84 Om die redenen dient te worden vastgesteld dat aangezien het Gerecht die middelen ten gronde heeft onderzocht, de gegrondheid van het derde middel niet behoeft te worden onderzocht.
- 85 Bijgevolg dient het beroep in zijn geheel ongegrond te worden verklaard. Verzoeksters verzoek om vertrouwelijke behandeling wordt toegewezen, aangezien de Franse Republiek en het Koninkrijk Zweden daartegen geen bezwaar hebben gemaakt.

Kosten

- 86 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in haar eigen kosten en in de kosten van de Commissie, met inbegrip van de kosten in verband met het verzoek om vertrouwelijke behandeling.
- 87 De Franse Republiek en het Koninkrijk Zweden zullen overeenkomstig artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering hun eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**
- 2) Ryanair DAC wordt verwezen in haar eigen kosten en in de kosten van de Europese Commissie, met inbegrip van de kosten in verband met het verzoek om vertrouwelijke behandeling.**
- 3) De Franse Republiek en het Koninkrijk Zweden zullen hun eigen kosten dragen.**

Van der Woude

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 februari 2021.

ondertekeningen