



# Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid)

14 april 2021 \*

„Staatssteun – Deense markt van luchtvervoer – Steun die in het kader van de COVID-19-pandemie door Denemarken ten gunste van een luchtvaartmaatschappij is verleend – Garantie – Besluit om geen bezwaar te maken – Verbintenissen als voorwaarde voor de verenigbaarheid van de steun met de interne markt – Steunmaatregel tot herstel van de schade veroorzaakt door een buitengewone gebeurtenis – Vrijheid van vestiging – Vrij verrichten van diensten – Gelijke behandeling – Motiveringsplicht”

In zaak T-378/20,

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

verzoekster,

tegen

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

verweerster,

ondersteund door

**Koninkrijk Denemarken**, vertegenwoordigd door J. Nymann-Lindegren en M. Søndahl Wolff als gemachtigden, bijgestaan door R. Holdgaard, advocaat,

door

**Franse Republiek**, vertegenwoordigd door E. de Moustier en P. Dodeller als gemachtigden,

en door

**SAS AB**, gevestigd te Stockholm (Zweden), vertegenwoordigd door F. Sjövall, advocaat,

intervenienten,

\* Procestaal: Engels.

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van besluit C(2020) 2416 final van de Commissie van 15 april 2020 betreffende steunmaatregel SA.56795 (2020/N) – Denemarken – Vergoeding van schade die SAS heeft geleden ten gevolge van de COVID-19-pandemie,

wijst

HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid),

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

griffier: E. Artemiou, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 27 november 2020,

het navolgende

### **Arrest**

#### **Voorgeschiedenis van het geding**

- 1 Op 10 april 2020 heeft het Koninkrijk Denemarken overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU, bij de Europese Commissie een steunmaatregel (hierna: „betrokken maatregel”) ten gunste van SAS AB aangemeld in de vorm van een garantie voor een doorlopende kredietlijn van maximaal 1,5 miljard Zweedse kronen (SEK). Daarmee werd beoogd SAS gedeeltelijk te vergoeden voor de schade als gevolg van de annulering of omboeking van haar vluchten na de invoering van reisbeperkingen in het kader van de COVID-19-pandemie.
- 2 Op 15 april 2020 heeft de Commissie besluit C(2020) 2416 final betreffende steunmaatregel SA.56795 (2020/N) – Denemarken – Vergoeding van schade die SAS heeft geleden ten gevolge van de COVID-19-pandemie (hierna: „bestreden besluit”) vastgesteld, waarbij zij heeft gesteld dat de betrokken maatregel ten eerste staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormde, en ten tweede op grond van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU verenigbaar was met de interne markt.

#### **Procedure en conclusies van partijen**

- 3 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 19 juni 2020, heeft verzoekster, Ryanair DAC, het onderhavige beroep ingesteld.
- 4 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op dezelfde dag, heeft verzoekster het Gerecht verzocht om het onderhavige beroep volgens de versnelde procedure van de artikelen 151 en 152 van zijn Reglement voor de procesvoering te behandelen. Bij beslissing van 15 juli 2020 heeft het Gerecht (Tiende kamer) het verzoek om behandeling volgens de versnelde procedure ingewilligd.
- 5 Op voorstel van de Tiende kamer heeft het Gerecht op grond van artikel 28 van zijn Reglement voor de procesvoering besloten om de zaak naar een uitgebreide kamer te verwijzen.

- 6 Op 29 juli 2020 heeft de Commissie het verweerschrift ter griffie van het Gerecht neergelegd.
- 7 Overeenkomstig artikel 106, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering heeft verzoekster op 12 augustus 2020 een met redenen omkleed verzoek om een pleitzitting ingediend.
- 8 Bij akten, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 31 augustus, 4 en 21 september 2020, hebben respectievelijk het Koninkrijk Denemarken, SAS en de Franse Republiek verzocht om in de onderhavige procedure te mogen interveniëren aan de zijde van de Commissie. Bij akten, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 8, 15 en 30 september 2020, heeft verzoekster overeenkomstig artikel 144, lid 7, van het Reglement voor de procesvoering verzocht bepaalde gegevens in het verzoekschrift en de samenvatting ervan niet aan het Koninkrijk Denemarken, SAS en de Franse Republiek mee te delen.
- 9 Bij beschikkingen van respectievelijk 17 september 2020 en 7 oktober 2020 heeft de president van de Tiende kamer (uitgebreid) van het Gerecht het Koninkrijk Denemarken, de Franse Republiek en SAS toegelaten tot interventie en beslist om in afwachting van hun eventuele opmerkingen over het verzoek om vertrouwelijke behandeling voorlopig enkel de door verzoekster overgelegde niet-vertrouwelijke versies van het verzoekschrift en de samenvatting ervan mee te delen.
- 10 Bij maatregelen tot organisatie van de procesgang die op 7 oktober 2020 zijn betekend, hebben het Koninkrijk Denemarken, de Franse Republiek en SAS overeenkomstig artikel 154, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering toestemming gekregen om een memorie in interventie in te dienen.
- 11 Verzoekster verzoekt het Gerecht:
  - het bestreden besluit nietig te verklaren;
  - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 12 De Commissie en SAS verzoeken het Gerecht:
  - het beroep te verwerpen;
  - verzoekster te verwijzen in de kosten.
- 13 De Franse Republiek en het Koninkrijk Denemarken concluderen tot verwerping van het beroep.

### **In rechte**

- 14 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 en het Koninkrijk Denemarken, is het bijgevolg dienstig te beginnen met een onderzoek van de gegrondheid van het beroep, zonder vooraf uitspraak te doen over de ontvankelijkheid ervan.

- 15 Ter ondersteuning van haar beroep voert verzoekster vijf middelen aan. Het eerste middel is ontleend aan schending door de Commissie van het vereiste dat de krachtens artikel 107, lid 2, onder b), VWEU toegekende steun niet strekt tot herstel van door één slachtoffer geleden schade, het tweede middel aan het feit dat de Commissie ten onrechte van mening was dat de betrokken maatregel evenredig was ten opzichte van de schade die SAS door de COVID-19-pandemie heeft geleden, het derde middel aan het feit dat de Commissie een aantal bepalingen inzake de liberalisering van het luchtvervoer binnen de Unie heeft geschonden, het vierde middel aan het feit dat de Commissie haar procedurele rechten heeft geschonden door ondanks ernstige moeilijkheden te weigeren de formele onderzoeksprocedure in te leiden, en het vijfde middel aan het feit dat de Commissie artikel 296, tweede alinea, VWEU heeft geschonden.

***Eerste middel: de Commissie heeft niet voldaan aan het vereiste dat de krachtens artikel 107, lid 2, onder b), VWEU toegekende steun niet mag strekken tot herstel van door één slachtoffer geleden schade***

- 16 Verzoekster betoogt dat buitengewone gebeurtenissen in de zin van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU in beginsel hele regio's of sectoren, of zelfs een economie in haar geheel, raken. Deze bepaling is dus bedoeld om de schade te vergoeden die alle slachtoffers van die gebeurtenissen hebben geleden, en niet slechts sommige daarvan.
- 17 De Commissie, het Koninkrijk Denemarken, de Franse Republiek en SAS betwisten verzoeksters betoog.
- 18 In dit verband zij eraan herinnerd dat steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen volgens artikel 107, lid 2, onder b), VWEU verenigbaar zijn met de interne markt.
- 19 In casu betwist verzoekster niet de beoordeling van de Commissie in het bestreden besluit dat de COVID-19-pandemie als een „buitengewone gebeurtenis” in de zin van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU moest worden beschouwd. Voorts blijkt uit het bestreden besluit dat de COVID-19-pandemie tot onderbreking van het grootste deel van het luchtvervoer van passagiers heeft geleid, met name vanwege de sluiting van de grenzen van verschillende lidstaten van de Unie, waaronder Denemarken.
- 20 Bijgevolg merkt verzoekster terecht op dat SAS niet de enige onderneming of luchtvaartmaatschappij is die door de buitengewone gebeurtenis in kwestie is getroffen.
- 21 Zoals de Commissie in haar verweerschrift terecht aanvoert, zijn de lidstaten echter geenszins verplicht om steun toe te kennen tot herstel van schade die door een buitengewone gebeurtenis in de zin van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU is veroorzaakt.
- 22 Meer bepaald moeten de lidstaten volgens artikel 108, lid 3, VWEU de Commissie weliswaar op de hoogte stellen van hun voornemen tot invoering van steunmaatregelen alvorens deze ten uitvoer te leggen, maar zijn zij op grond van dat artikel niet verplicht om steun te verlenen (beschikking van 30 mei 2018, Yanchev, C-481/17, niet gepubliceerd, EU:C:2018:352, punt 22).

- 23 Voorts kan steun overeenkomstig artikel 107, lid 2, onder b), VWEU strekken tot herstel van schade die door een buitengewone gebeurtenis is veroorzaakt, ongeacht dat die schade met dergelijke steun niet volledig wordt vergoed.
- 24 Bijgevolg vloeit noch uit artikel 108, lid 3, VWEU, noch uit artikel 107, lid 2, onder b), VWEU voort dat de lidstaten alle door een buitengewone gebeurtenis veroorzaakte schade dienen te vergoeden, en zijn zij dus evenmin verplicht om aan alle slachtoffers van die schade steun toe te kennen.
- 25 In die omstandigheden kan verzoekster niet stellen dat de Commissie blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door het loutere feit dat de betrokken maatregel niet ten goede is gekomen aan alle slachtoffers van de door de COVID-19-pandemie veroorzaakte schade.
- 26 Bijgevolg moet verzoeksters eerste middel worden afgewezen.

***Tweede middel: de Commissie heeft ten onrechte vastgesteld dat de betrokken maatregel evenredig was aan de schade die SAS heeft geleden ten gevolge van de COVID-19-pandemie***

- 27 Verzoekster betoogt dat de Commissie artikel 107, lid 2, onder b), VWEU heeft geschonden door een mogelijke overcompensatie van de door SAS geleden schade toe te staan.
- 28 De Commissie, het Koninkrijk Denemarken, de Franse Republiek en SAS betwisten verzoeksters betoog.
- 29 In dit verband zij erop gewezen dat artikel 107, lid 2, onder b), VWEU, strikt moet worden uitgelegd, aangezien het gaat om een uitzondering op het in artikel 107, lid 1, VWEU neergelegde algemene beginsel dat staatssteun onverenigbaar is met de interne markt. Derhalve kan in de zin van deze bepaling uitsluitend de economische schade worden vergoed die het rechtstreekse gevolg is van natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen (arrest van 23 februari 2006, Atzeni e.a., C-346/03 en C-529/03, EU:C:2006:130, punt 79).
- 30 Hieruit volgt dat steunmaatregelen die de door de begunstigden geleden verliezen kunnen overschrijden, niet binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU vallen (zie in die zin arrest van 11 november 2004, Spanje/Commissie, C-73/03, niet gepubliceerd, EU:C:2004:711, punten 40 en 41).
- 31 In het bestreden besluit was de Commissie van mening dat met de betrokken maatregel werd beoogd SAS gedeeltelijk te vergoeden voor de schade als gevolg van de annulering of omboeking van haar vluchten na de invoering van reisbeperkingen in het kader van de COVID-19-pandemie. De Commissie heeft weliswaar aangegeven dat de omvang van de door SAS geleden schade bij de vaststelling van dat besluit nog niet bekend was, maar zij heeft verduidelijkt dat die overeenkwam met het „verlies aan toegevoegde waarde”. Dit verlies komt overeen met het verschil tussen de inkomsten van de periode van maart 2019 tot en met februari 2020 en die van de periode van maart 2020 tot en met februari 2021, verminderd met ten eerste de vermeden variabele kosten – die zijn berekend aan de hand van de tussen maart 2019 en februari 2020 gemaakte kosten – en ten tweede de winst die zou zijn gemaakt op de inkomsten die thans verloren zijn gegaan. Bij de voorlopige raming van de schade is uitgegaan van een daling van het luchtverkeer met 50 à 60 % in het tijdvak van maart 2020 tot en met februari 2021 ten opzichte van het tijdvak maart 2019 tot en met februari 2020. Deze schade zou tussen 5 en 15 miljard SEK bedragen.

- 32 In die omstandigheden was de Commissie van mening dat zelfs indien het bedrag van de uit de betrokken maatregel voortvloeiende steun zou overeenkomen met het gegarandeerde bedrag, namelijk 1,5 miljard SEK, dit bedrag nog steeds lager zou zijn dan de door SAS geleden schade. Voorts heeft zij verduidelijkt dat het Koninkrijk Denemarken zich ertoe heeft verbonden om achteraf, uiterlijk op 30 juni 2021, te evalueren hoeveel schade SAS daadwerkelijk heeft geleden en terugbetaling te eisen van de ontvangen steun voor zover deze hoger zou zijn dan die schade, waarbij rekening zal worden gehouden met alle steun die als gevolg van de COVID-19-pandemie aan SAS kon worden verleend, daaronder begrepen steun van buitenlandse autoriteiten, waaronder de Noorse.
- 33 In de eerste plaats stelt verzoekster ten eerste dat de in het bestreden besluit uiteengezette berekeningsmethode voor de evaluatie van de door SAS geleden schade onvoldoende nauwkeurig is en dat de door die onderneming geleden schade daarmee niet juist kan worden beoordeeld. Zij stelt dat de Commissie in die omstandigheden het recht onjuist heeft toegepast en een beoordelingsfout heeft gemaakt.
- 34 Ten tweede betoogt verzoekster dat de Commissie rekening had moeten houden met de schade die de andere luchtvaartmaatschappijen in Denemarken hebben geleden.
- 35 Wat ten eerste de berekening van de door SAS geleden schade betreft, volgt uit punt 31 hierboven dat de Commissie in het bestreden besluit heeft aangegeven welke elementen in aanmerking moesten worden genomen om de schade te kwantificeren, te weten het inkomstenverlies, de vermeden variabele kosten en de aanpassing van de winstmarge, alsook de periode waarin die schade zich kon voordoen. Voorts heeft zij verduidelijkt dat bij de vaststelling van het inkomstenverlies rekening moest worden gehouden met alle inkomsten van SAS, en niet alleen met de inkomsten uit het luchtvervoer van passagiers, en heeft zij een niet-uitputtende lijst van de door SAS gemaakte kosten opgesteld. Bovendien heeft de Commissie, zoals blijkt uit de punten 34 tot en met 37 van het bestreden besluit, opgemerkt dat de Deense autoriteiten zich ertoe hebben verbonden om de door SAS geleden schade en het bedrag van de steun die zij uiteindelijk heeft ontvangen, achteraf gedetailleerd en concreet te kwantificeren, en daarnaast te waarborgen dat SAS een eventuele overcompensatie van die schade zal terugbetalen.
- 36 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat de Commissie, gelet op de omstandigheden van de onderhavige zaak, die worden gekenmerkt door de buitengewone gebeurtenis die de COVID-19-pandemie in de zin van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU is, en rekening houdend met het feit dat de pandemie evolueert en dat bij de vaststelling van de veroorzaakte schade noodzakelijkerwijs ook rekening dient te worden gehouden met de toekomstige schade, en met het bedrag van de uiteindelijk toegekende steun, in het bestreden besluit een voldoende nauwkeurige methode ter berekening van de door SAS geleden schade heeft voorgesteld.
- 37 Bovendien moet worden vastgesteld dat verzoekster niets aanvoert waaruit kan blijken dat met de in het bestreden besluit omschreven berekeningsmethode staatssteun kan worden uitgekeerd die hoger is dan de daadwerkelijk door SAS geleden schade. In dit verband kan op grond van de door verzoekster aangevoerde omstandigheid dat de Commissie in het document „Steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen [artikel 107, lid 2, onder b), VWEU] Controlelijst voor de lidstaten” de lidstaten verzoekt om „een gedetailleerd programma tot vaststelling van een methode voor de berekening van de schade” voor het geval een dergelijke methode reeds in het nationale recht van de betrokken lidstaat zou bestaan, niet worden aangetoond dat de in het bestreden besluit omschreven berekeningsmethode onvoldoende nauwkeurig is voor de toepassing van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU.

- 38 Gelet op het voorgaande en in die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de Commissie bij de berekening van de door SAS geleden schade het recht niet onjuist heeft toegepast en geen beoordelingsfout heeft gemaakt.
- 39 Wat ten tweede de door de andere luchtvaartmaatschappijen in Denemarken geleden schade betreft, voert verzoekster op basis van haar betoog in het kader van het eerste middel aan dat de Commissie rekening diende te houden met alle slachtoffers van de betrokken buitengewone gebeurtenis als bedoeld in artikel 107, lid 2, onder b), VWEU. Er dient echter aan te worden herinnerd dat de lidstaten geen steun hoeven toe te kennen aan alle slachtoffers van de schade die door een dergelijke buitengewone gebeurtenis is veroorzaakt, zoals in punt 24 hierboven is vermeld. Anders dan verzoekster stelt, hoefde de Commissie voor de toekenning van steun uitsluitend ten gunste van SAS dus niet aan te tonen dat de door deze gebeurtenis veroorzaakte schade enkel deze onderneming raakte.
- 40 In de tweede plaats stelt verzoekster dat de Commissie niet vóór maart 2021 kan controleren of de betrokken maatregel evenredig is. Zij betoogt dat SAS vrijwel onmiddellijk na de vaststelling van het bestreden besluit de volledige steun ontvangt, terwijl de door SAS geleden schade tot maart 2021 slechts geleidelijk zou ontstaan en het bedrag van die schade hypothetisch blijft, met name doordat er geen methode bestaat voor de berekening ervan.
- 41 In dit verband moet ten eerste worden opgemerkt dat de betrokken maatregel een garantie voor een doorlopende kredietlijn is. Hieruit volgt dat het maximumbedrag van de steun, te weten het gegarandeerde bedrag van 1,5 miljard SEK, slechts zal worden uitgekeerd indien SAS niet in staat zou zijn om alle bedragen die aan haar zijn geleend, terug te betalen. Verzoekster voert echter niets aan waaruit kan blijken dat de Commissie ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit al wist dat SAS hiertoe zeker niet in staat zou zijn.
- 42 Hieruit volgt dat het bedrag van de steun aan SAS, zoals overigens blijkt uit de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen [107] en [108 VWEU] op staatssteun in de vorm van garanties (PB 2008, C 155, blz. 10), in werkelijkheid overeenkwam met het verschil tussen het aan SAS toegekende rentepercentage met en zonder de betrokken maatregel op de datum waarop het bestreden besluit is vastgesteld.
- 43 De Commissie heeft het maximale rentepercentage zonder de betrokken maatregel geraamd op 10,26 %, hetgeen niet door verzoekster wordt betwist. Bijgevolg kan in het eerste jaar niet meer dan 153,9 miljoen SEK aan SAS worden uitgekeerd, waarvan bovendien de aan SAS in rekening gebrachte prijs van deze maatregel moet worden afgetrokken, die volgens het bestreden besluit minstens 15 miljoen SEK per jaar bedraagt, alsook het door SAS overeengekomen rentepercentage, gelet op de vaststelling van die maatregel.
- 44 Hieruit volgt dat verzoekster niet op goede gronden kan stellen dat SAS vanaf de vaststelling van het bestreden besluit de volledige steun kan ontvangen.
- 45 Ten tweede was de Commissie hoe dan ook van mening dat de door SAS geleden schade, die op ten minste 5 miljard SEK werd geraamd, hoger zou zijn dan het door de betrokken maatregel gegarandeerde bedrag van 1,5 miljard SEK. Hoewel de berekening van de schade afhangt van prognoses met betrekking tot de daling van het luchtverkeer, voert verzoekster niets aan kan afdoen aan deze beoordeling. Meer in het bijzonder weerspreekt zij de hypothese van de Commissie niet dat er sprake is van een daling van het luchtverkeer met 50 à 60 % in het tijdvak

van maart 2020 tot en met februari 2021 ten opzichte van het tijdvak maart 2019 tot en met februari 2020. Zij betwist evenmin dat de schade die SAS door de COVID-19-pandemie heeft geleden, ten minste 5 miljard SEK bedraagt.

- 46 In die omstandigheden kan verzoekster de evenredigheid van de betrokken maatregel niet betwisten.
- 47 In de derde plaats betoogt verzoekster dat de Commissie geen rekening heeft gehouden met de door het Koninkrijk Noorwegen en het Koninkrijk Zweden verleende steun, en evenmin met de steun die vóór maart 2021 zou kunnen zijn verleend.
- 48 Dienaangaande volstaat het op te merken dat de Commissie in het bestreden besluit ten eerste heeft vastgesteld dat de door SAS geleden schade, die op ten minste 5 miljard SEK is geraamd, hoger zal zijn dan de gecumuleerde gegarandeerde bedragen die voortvloeien uit de betrokken maatregel en uit een eerder door het Koninkrijk Zweden vastgestelde steunregeling van 3 miljard SEK waarvoor SAS in aanmerking kwam. Ten tweede heeft de Commissie uitdrukkelijk verwezen naar alle steun die aan SAS kon worden verleend wegens schade die vóór het eerste kwartaal van 2021 door de COVID-19-pandemie was veroorzaakt. Zij heeft met name specifiek verwezen naar een door het Koninkrijk Noorwegen vastgestelde steunregeling waarvoor SAS naast die Zweedse regeling in aanmerking zou komen. Het Koninkrijk Denemarken heeft zich er aldus toe verbonden om terugbetaling van de uit de betrokken maatregel voortvloeiende steun te eisen, voor zover deze in combinatie met andere steun, daaronder begrepen die van buitenlandse autoriteiten, hoger zou uitvallen dan de daadwerkelijk door SAS geleden schade.
- 49 Bijgevolg kan verzoekster niet stellen dat de Commissie geen rekening heeft gehouden met de door het Koninkrijk Noorwegen en het Koninkrijk Zweden verleende steun, en evenmin met de steun die vóór maart 2021 zou kunnen zijn verleend.
- 50 In de vierde plaats voert verzoekster aan dat de Commissie het concurrentievoordeel dat voortvloeit uit het discriminerende karakter van de betrokken maatregel niet in aanmerking heeft genomen.
- 51 In dit verband moet worden opgemerkt dat bij de beoordeling van de verenigbaarheid van steun met de interne markt het voordeel dat deze steun de begunstigde ervan heeft opgeleverd niet het eventuele economische profijt omvat dat hij met de exploitatie van dat voordeel heeft gerealiseerd. Dat economische profijt is mogelijk niet gelijk aan het bedrag van deze steun (het directe voordeel), en kan zelfs ontbreken, zonder dat zulks een rechtvaardiging vormt voor een andere beoordeling van de verenigbaarheid van die steun met de interne markt (zie in die zin, naar analogie, arrest van 21 december 2016, Commissie/Aer Lingus en Ryanair Designated Activity, C-164/15 P en C-165/15 P, EU:C:2016:990, punt 92).
- 52 Derhalve moet worden vastgesteld dat de Commissie terecht rekening heeft gehouden met het uit de betrokken maatregel voortvloeiende voordeel voor SAS, zoals blijkt uit de punten 40 tot en met 46 hierboven. Daarentegen kan de Commissie niet worden verweten dat zij niet heeft vastgesteld of er sprake was van eventueel economisch profijt uit dit voordeel.
- 53 In die omstandigheden kan verzoekster de Commissie niet op goede gronden verwijten dat zij geen rekening heeft gehouden met een eventueel concurrentievoordeel als gevolg van het door verzoekster gestelde discriminerende karakter van de steun.



54 Bijgevolg moet verzoeksters tweede middel worden afgewezen.

***Derde middel: de Commissie heeft verschillende bepalingen inzake de liberalisering van het luchtvervoer binnen de Unie geschonden***

55 Verzoekster betoogt dat de Commissie het non-discriminatiebeginsel, de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging heeft geschonden, omdat de betrokken maatregel gunstigere voorwaarden biedt voor in Denemarken gevestigde ondernemingen.

56 De Commissie, het Koninkrijk Denemarken, de Franse Republiek en SAS betwisten verzoeksters betoog.

57 Er zij aan herinnerd dat staatssteun die bepalingen of algemene beginselen van het Unierecht schendt, niet verenigbaar met de interne markt kan worden verklaard (arrest van 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie, C-594/18 P, EU:C:2020:742, punt 44; zie in die zin ook arrest van 15 april 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, punten 50 en 51).

***Schending van het non-discriminatiebeginsel***

58 Het non-discriminatiebeginsel vereist dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld (arrest van 15 april 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, punt 66; zie in die zin ook arrest van 5 juni 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, punt 49).

59 De kenmerken van verschillende situaties en daarmee hun vergelijkbaarheid moeten met name worden bepaald en beoordeeld tegen de achtergrond van het voorwerp en het doel van de Uniehandeling die het betrokken onderscheid invoert. Bovendien moet rekening worden gehouden met de beginselen en doelstellingen van het gebied waaronder de betrokken handeling valt (arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punt 26).

60 Voorts zij eraan herinnerd dat de handelingen van de instellingen van de Unie volgens het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene Unierechtelijke beginselen, niet buiten de grenzen mogen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd (arrest van 17 mei 1984, Denkavit Nederland, 15/83, EU:C:1984:183, punt 25), met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel [arrest van 30 april 2019, Italië/Raad (Vangstquota voor mediterrane zwaardvis), C-611/17, EU:C:2019:332, punt 55].

61 Verzoekster betoogt dat het bestreden besluit een discriminerende behandeling toestaat die niet noodzakelijk is voor het bereiken van het doel van de betrokken maatregel, namelijk vergoeding van de door de COVID-19-pandemie veroorzaakte schade. Zij is van mening dat de tevens in dat besluit genoemde doelstelling om Denemarken en ook de Scandinavische landen onderling bereikbaar te houden, in strijd is met artikel 107, lid 2, onder b), VWEU, en dat op grond daarvan rekening moet worden gehouden met andere luchtvaartmaatschappijen aangezien deze 68 % van al het passagiersvervoer binnen Denemarken en daarbuiten vertegenwoordigen. Bovendien vormt de doelstelling om de Scandinavische landen onderling bereikbaar te houden, discriminatie op

grond van nationaliteit. Het in het bestreden besluit gehanteerde criterium van de lidstaat die de exploitatievergunning aan SAS heeft verleend, vormt eveneens discriminatie op grond van nationaliteit.

- 62 In dit verband moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat met de betrokken maatregel, anders dan verzoekster stelt, niet wordt beoogd Denemarken bereikbaar te houden en ook de „Scandinavische landen onderling bereikbaar” te houden, naast de gedeeltelijke vergoeding van SAS voor de schade die voortvloeit uit de COVID-19-pandemie.
- 63 Ten eerste zij er namelijk op gewezen dat verzoekster in dat verband naar de punten 21 tot en met 26 van het bestreden besluit verwijst. Deze punten maken deel uit van het onderdeel „Begunstigde”, waarin enkel de begunstigde van de betrokken maatregel, te weten SAS, wordt beschreven. Ten tweede blijkt uit het onderdeel „Doelstelling van de maatregel” van dit besluit, en meer bepaald uit punt 5 ervan, dat de betrokken maatregel er uitsluitend toe strekt SAS gedeeltelijk te vergoeden voor de schade die voortvloeit uit de annulering of omboeking van haar vluchten na de invoering van reisbeperkingen in het kader van de COVID-19-pandemie.
- 64 Hieruit volgt dat verzoekster evenmin op goede gronden kan stellen dat de betrokken maatregel aan SAS is verleend op grond dat de onderneming beschikte over een door het Koninkrijk Denemarken afgegeven exploitatievergunning in de zin van 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). De Commissie heeft in het onderdeel „Begunstigde” van het bestreden besluit inderdaad overwogen dat SAS de enige luchtvaartmaatschappij was die over een door het Koninkrijk Denemarken afgegeven vergunning beschikte, die „voor de toegankelijkheid naar, vanuit en binnen [die lidstaat] van wezenlijk belang” was. Opgemerkt zij echter dat deze overweging van de Commissie, aangezien de betrokken maatregel er niet toe strekt Denemarken bereikbaar te houden, niet aldus kan worden uitgelegd dat hiermee wordt beoogd te rechtvaardigen dat de betrokken maatregel enkel ten goede moest komen aan SAS.
- 65 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat individuele steun als de onderhavige per definitie slechts aan één onderneming ten goede komt, met uitsluiting van alle andere ondernemingen, ook die welke zich in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van de steunontvanger. Individuele steun leidt dus naar zijn aard tot een verschil in behandeling of zelfs tot discriminatie. Dit is echter inherent aan het individuele karakter van die maatregel. Wanneer verzoekster stelt dat de betrokken individuele steun in strijd is met het non-discriminatiebeginsel, komt dat er in wezen op neer dat zij de verenigbaarheid met de interne markt van elke individuele steunmaatregel systematisch ter discussie stelt op de enkele grond dat die steun intrinsiek exclusief en daardoor discriminerend is, terwijl de lidstaten op grond van het Unierecht individuele steun mogen toekennen mits aan alle voorwaarden van artikel 107 VWEU is voldaan.
- 66 In dit verband is in punt 24 hierboven overigens opgemerkt dat de lidstaten, wat meer bepaald artikel 107, lid 2, onder b), VWEU betreft, niet verplicht zijn om alle door een buitengewone gebeurtenis veroorzaakte schade te vergoeden, en bijgevolg geen steun hoeven toe te kennen aan alle slachtoffers van die schade.
- 67 In de derde plaats moet worden opgemerkt dat verzoekster, gelet op de in punt 59 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak, terecht aanvoert dat alle luchtvaartmaatschappijen die in Denemarken actief zijn, zijn getroffen door de beperkingen in verband met de

COVID-19-pandemie en dat al die maatschappijen dus, net als SAS, schade hebben geleden als gevolg van de annulering of omboeking van hun vluchten na de invoering van reisbeperkingen in het kader van de COVID-19-pandemie.

- 68 Gesteld echter dat, zoals verzoekster betoogt, het verschil in behandeling waartoe de betrokken maatregel leidt – aangezien hij enkel ten goede komt aan SAS – kan worden gelijkgesteld met discriminatie, dan dient te worden nagegaan of de maatregel gerechtvaardigd is door een legitiem doel en noodzakelijk, passend en evenredig is om dat doel te bereiken (zie punten 58 en 60 hierboven). Evenzo moet, voor zover verzoekster verwijst naar artikel 18, eerste alinea, VWEU, worden benadrukt dat volgens deze bepaling elke discriminatie op grond van nationaliteit binnen de werkingssfeer van de Verdragen „onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld” verboden is. Derhalve dient te worden nagegaan of dit verschil in behandeling is toegestaan op grond van artikel 107, lid 2, 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 maatregel voldoet aan de voorwaarden van laatstgenoemde bepaling en, in de tweede plaats, of de voorwaarden voor het toepassen van de betrokken maatregel, te weten in casu het feit dat deze maatregel enkel ten goede komt aan SAS, het mogelijk maken dat doel te bereiken en niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.
- 69 Wat het doel van de betrokken maatregel betreft, betwist verzoekster niet dat de door de COVID-19-pandemie veroorzaakte schade wegens de annulering of omboeking van de vluchten van een luchtvaartmaatschappij na de invoering van reisbeperkingen in het kader van die pandemie, met een schadevergoeding kan worden hersteld. Zoals in punt 19 hierboven reeds is opgemerkt, betwist verzoekster evenmin dat de COVID-19-pandemie een buitengewone gebeurtenis in de zin van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU vormt.
- 70 Wat de voorwaarden voor toepassing van de betrokken maatregel betreft, heeft de Commissie in het bestreden besluit opgemerkt dat SAS, waarvan de activiteiten voornamelijk in Denemarken, Zweden en Noorwegen plaatsvinden, twee derde van het luchtverkeer binnen Scandinavië, 33 % van het verkeer op de luchthaven van Kopenhagen (Denemarken), 32 % van het totale binnenlandse en internationale luchtverkeer in Denemarken en 40 % van het binnenlandse luchtverkeer van Denemarken vertegenwoordigde. Verzoekster erkent zelf dat „het marktaandeel een aanvaardbare aanwijzing vormt voor de schade die door luchtvaartmaatschappijen is geleden”.
- 71 Verzoekster voert echter aan dat het uit de betrokken maatregel voortvloeiende verschil in behandeling niet door een dergelijke omstandigheid kan worden gerechtvaardigd. Zij is namelijk van mening dat dit verschil in behandeling niet evenredig is, aangezien SAS op grond van die maatregel alle steun ontvangt voor herstel van de schade die door de COVID-19-pandemie is veroorzaakt, terwijl de onderneming volgens haar minder dan 35 % van deze schade lijdt.
- 72 Dienaangaande blijkt uit het bestreden besluit dat SAS vanwege haar grotere marktaandelen harder dan de andere in Denemarken aanwezige luchtvaartmaatschappijen is getroffen door de beperkingen in verband met de COVID-19-pandemie. Dit wordt overigens bevestigd door de gegevens in bijlage A.3.2 bij het verzoekschrift, waaruit blijkt dat SAS in Denemarken het grootste marktaandeel had, namelijk 34 %, en dat dit marktaandeel aanzienlijk groter was dan dat van haar grootste concurrent en van verzoekster, die slechts een marktaandeel van respectievelijk 18 % en 9 % bezaten.

- 73 Bovendien blijkt meer in het bijzonder uit de in punt 70 hierboven vermelde gegevens dat SAS naar verhouding aanzienlijk harder door deze beperkingen wordt getroffen dan verzoekster, wier activiteiten, zoals blijkt uit bijlage A.3.2 bij het verzoekschrift, slechts voor een zeer klein deel uit luchtverkeer van en naar Denemarken bestaan, in tegenstelling tot SAS, waarvoor dat deel veel groter is.
- 74 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het verschil in behandeling ten gunste van SAS passend is om de uit deze beperkingen voortvloeiende schade te herstellen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken, in overeenstemming met de redenen die in de punten 40 tot en met 49 hierboven reeds zijn uiteengezet.
- 75 Bovendien toont verzoekster niet aan dat de betrokken maatregel niet van zijn nuttig effect zou zijn beroofd indien het bedrag van die maatregel zou zijn verdeeld over alle in Denemarken aanwezige luchtvaartmaatschappijen, gelet op het feit dat dit bedrag, zoals opgemerkt in punt 43, gering was in het licht van de in punt 31 vermelde raming van de door SAS geleden schade.
- 76 Hieruit volgt dat het gerechtvaardigd was om het voordeel van de betrokken maatregel alleen aan SAS toe te kennen en dat die maatregel het non-discriminatiebeginsel niet schendt.

### ***Schending van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten***

- 77 Ten eerste zij eraan herinnerd dat de bepalingen van het VWEU inzake de vrijheid van vestiging het voordeel van de nationale behandeling in de lidstaat van ontvangst beogen te garanderen (zie arrest van 6 oktober 2015, Finanzamt Linz, C-66/14, EU:C:2015:661, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 78 Ten tweede verzet het vrij verrichten van diensten zich tegen de toepassing van een nationale regeling die ertoe leidt dat het verrichten van diensten tussen lidstaten moeilijker wordt dan het verrichten van diensten binnen één lidstaat, ongeacht of er sprake is van discriminatie op grond van nationaliteit of woonplaats (zie in die zin arrest van 6 februari 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, punt 25). Er zij echter op 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, waarin het vrij verrichten van diensten is neergelegd, 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).
- 79 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, zoals verzoekster terecht stelt, door de Uniewetgever vastgesteld op basis van die bepaling, die juist tot doel heeft om 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).
- 80 In casu zij erop gewezen dat verzoekster in wezen stelt dat de betrokken maatregel een belemmering van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten vormt omdat hij discriminerend is.

- 81 De betrokken maatregel betreft weliswaar individuele steun die enkel ten goede komt aan SAS, maar verzoekster toont niet aan hoe dit exclusieve karakter haar ervan kan weerhouden om zich in Denemarken te vestigen of vanuit en naar dat land diensten te verrichten. Verzoekster heeft met name geen feitelijke of juridische elementen aangedragen waaruit blijkt dat die maatregel beperkende gevolgen heeft die – ook al zijn zij, zoals geoordeeld in de punten 58 tot en met 76 hierboven, noodzakelijk en evenredig om de door SAS geleden schade als gevolg van de buitengewone gebeurtenis die de COVID-19-pandemie is, te herstellen overeenkomstig de voorwaarden van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU – verder gaan dan die welke het verbod van artikel 107, lid 1, VWEU doen ingaan.
- 82 Bijgevolg kan de betrokken maatregel geen belemmering van de vrijheid van vestiging of van het vrij verrichten van diensten vormen. Hieruit volgt dat verzoekster de Commissie niet kan verwijten dat zij de verenigbaarheid van deze maatregel met de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting niet heeft onderzocht.
- 83 In die omstandigheden moet verzoeksters derde middel worden afgewezen.

***Vierde middel: de Commissie heeft verzoeksters procedurele rechten geschonden door ondanks ernstige moeilijkheden te weigeren de formele onderzoeksprocedure in te leiden***

- 84 Verzoekster betoogt dat het door de Commissie verrichte onderzoek ontoereikend was, met name met betrekking tot de evenredigheid van de betrokken maatregel en de verenigbaarheid ervan met het beginsel van non-discriminatie en de beginselen van de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging. Uit het feit dat dit onderzoek ontoereikend was, blijkt dat er sprake was van ernstige moeilijkheden die voor de Commissie aanleiding hadden moeten zijn om de formele onderzoeksprocedure in te leiden en verzoekster in staat te stellen haar opmerkingen in te dienen en aldus invloed op dat onderzoek uit te oefenen.
- 85 De Commissie, het Koninkrijk Denemarken, de Franse Republiek en SAS betwisten verzoeksters betoog.
- 86 Er dient te worden opgemerkt, zoals de Commissie in wezen betoogt, dat verzoeksters vierde middel in feite subsidiair wordt aangevoerd voor het geval het Gerecht niet zou hebben onderzocht of de beoordeling van de steunmaatregel gegrond was. 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 drie middelen van het beroep, die zien op de beoordeling van de gegrondheid van de steunmaatregel, echter wel degelijk onderzocht, zodat een dergelijk middel niet ter zake dienend is.
- 87 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 vierde middel de in het kader van het eerste tot en met het derde middel aangevoerde argumenten in verkorte vorm worden herhaald, zonder dat er specifieke elementen worden aangedragen met betrekking tot mogelijke ernstige moeilijkheden.

- 88 Om die redenen dient te worden vastgesteld dat aangezien het Gerecht die middelen ten gronde heeft onderzocht, de gegrondheid van het vierde middel niet behoeft te worden onderzocht.

***Vijfde middel: de Commissie heeft artikel 296, tweede alinea, VWEU geschonden***

- 89 Verzoekster betoogt dat de Commissie artikel 296, tweede alinea, VWEU heeft geschonden doordat zij het aan SAS verleende concurrentievoordeel niet heeft beoordeeld, niet heeft uitgelegd hoe zij het bedrag van de betrokken maatregel had bepaald, de door de COVID-19-pandemie veroorzaakte schade niet heeft geraamd en niet is nagegaan of deze maatregel in overeenstemming was met het beginsel van non-discriminatie en met de beginselen van vrijheid van dienstverrichting en vrijheid van vestiging. Als er dus al sprake is van een redenering door de Commissie, is deze tautologisch of tegenstrijdig.
- 90 Ter terechtzitting heeft verzoekster daaraan toegevoegd dat de buitengewone gebeurtenis in de zin van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU die in casu aan de orde is, in het bestreden besluit niet duidelijk was omschreven. Zij heeft aangevoerd dat in het bestreden besluit werd verwezen naar de reisbeperkingen, die tussen half juni en begin juli 2020 waren opgeheven, terwijl de door het Koninkrijk Denemarken voorlopig geraamde schade overeenkwam met het „verlies aan toegevoegde waarde” tussen 2019/2020 en 2020/2021.
- 91 De Commissie, het Koninkrijk Denemarken, de Franse Republiek en SAS betwisten verzoeksters betoog.
- 92 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de door artikel 296 VWEU vereiste motivering moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling, en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet doen komen, zodat de belanghebbenden kennis kunnen nemen van de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. De aan de motivering te stellen eisen moeten dus worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een verklaring kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens feitelijk of rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de beoordeling van de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arresten van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punt 63; 22 juni 2004, Portugal/Commissie, C-42/01, EU:C:2004:379, punt 66, en 15 april 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, punt 79).

- 93 Wat in casu de aard van de betrokken handeling betreft, is het bestreden besluit vastgesteld na de bij artikel 108, lid 3, VWEU ingestelde inleidende fase van het onderzoek van steunmaatregelen, die er slechts toe dient de Commissie in staat te stellen zich een eerste oordeel te vormen over de gedeeltelijke of volledige verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregel, zonder dat de formele onderzoeksfase bedoeld in lid 2 van dit artikel wordt ingeleid, die de Commissie daarentegen in staat moet stellen zich volledig te informeren over alle gegevens betreffende deze steunmaatregel.
- 94 Een dergelijk besluit, dat binnen een kort tijdsbestek wordt genomen, moet enkel aangeven waarom de Commissie van mening is dat er geen ernstige moeilijkheden bestaan om de verenigbaarheid van de betrokken steun met de interne markt te beoordelen (arrest van 22 december 2008, *Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, punt 65).
- 95 Wat in de eerste plaats de waarde van het concurrentievoordeel en het bedrag van de steun betreft, dient te worden opgemerkt dat de Commissie in het bestreden besluit heeft uitgelegd dat het Koninkrijk Denemarken het bedrag van de betrokken maatregel niet kon bepalen, aangezien SAS op de datum waarop dat besluit werd vastgesteld, nog niet had onderhandeld over een doorlopende kredietlijn bij gebruikmaking van die maatregel. De Commissie heeft echter het percentage geraamd dat zonder die maatregel zou zijn toegepast ten aanzien van SAS, zoals in punt 43 hierboven is aangegeven. Voorts heeft zij beoordeeld of deze maatregel verenigbaar was met de interne markt, en daarbij de nominale waarde van de maatregel in aanmerking genomen.
- 96 Voor zover verzoekster verwijst naar het concurrentievoordeel dat voortvloeit uit het discriminerende karakter van de betrokken maatregel, hoeft bovendien slechts te worden vastgesteld, zoals volgt uit punt 52 hierboven, dat de Commissie een dergelijk voordeel niet in aanmerking hoefde te nemen bij de beoordeling van de vraag of de maatregel verenigbaar was met de interne markt, zodat zij het in het bestreden besluit evenmin hoefde te vermelden.
- 97 Ten slotte heeft de Commissie ten eerste de door SAS geleden schade geraamd op tussen 5 en 15 miljard SEK, en ten tweede de in punt 35 hierboven vermelde elementen aangegeven die bij de berekening van die schade door het Koninkrijk Denemarken in aanmerking moeten worden genomen.
- 98 Wat in de tweede plaats het beginsel van non-discriminatie en de beginselen van vrijheid van dienstverrichting en vrijheid van vestiging betreft, zij er inderdaad aan herinnerd dat wanneer de begunstigen van de handeling en andere uitgesloten marktdeelnemers zich in een vergelijkbare situatie bevinden, de instelling van de Unie die de handeling heeft vastgesteld, in het kader van een specifieke motivering dient uiteen te zetten waarom het aldus ingestelde verschil in behandeling objectief gerechtvaardigd is (arrest van 15 april 2008, *Nuova Agricast*, C-390/06, EU:C:2008:224, punt 82). In casu moet echter worden vastgesteld dat het bestreden besluit de in punt 70 hierboven vermelde elementen bevat aan de hand waarvan kan worden begrepen waarom het volgens de Commissie gerechtvaardigd was dat SAS als enige onderneming voor de betrokken maatregel in aanmerking kwam.
- 99 Wat in de derde plaats de buitengewone gebeurtenis betreft die in de onderhavige zaak aan de orde is, moet erop worden gewezen dat de Commissie, zoals in punt 19 hierboven is aangegeven en uit de punten 51 tot en met 56 van het bestreden besluit blijkt, de COVID-19-pandemie als een dergelijke gebeurtenis beschouwt.

- 100 Voorts wordt in punt 3 van het bestreden besluit weliswaar specifiek melding gemaakt van reisbeperkingen en -adviezen die het Koninkrijk Denemarken, het Koninkrijk Zweden en het Koninkrijk Noorwegen in april en mei 2020 hebben vastgesteld, maar moet er ten eerste op worden gewezen dat de betrokken maatregel, zoals vermeld in punt 5 van dat besluit, ertoe strekt om SAS gedeeltelijk te vergoeden voor de schade die voortvloeit uit de annulering of omboeking van haar vluchten na de invoering van reisbeperkingen in het kader van de COVID-19-pandemie, zonder dat deze beperkingen precies zijn aangegeven. Bijgevolg blijkt uit het bestreden besluit niet dat de door SAS geleden schade beperkt is tot de schade die voortvloeit uit de in punt 3 ervan genoemde beperkingen, en niet tot eventuele beperkingen die in het kader van de COVID-19-pandemie ook na dat besluit hadden kunnen worden vastgesteld. Ten tweede moet worden vastgesteld dat in het bestreden besluit niet wordt uitgesloten dat de in punt 3 genoemde beperkingen volgens de prognoses van de Commissie die in punt 31 hierboven zijn vermeld, ook na de opheffing ervan nog kunnen doorwerken op het luchtverkeer. Derhalve moet worden opgemerkt dat er geen sprake is van tegenstrijdigheden tussen de vaststelling dat de door SAS geleden schade voortvloeit uit reisbeperkingen in het kader van de COVID-19-pandemie en de vaststelling dat die schade zich tot in 2021 kan voordoen.
- 101 Hieruit volgt dat het bestreden besluit toereikend is gemotiveerd, zodat verzoeksters vijfde middel moet worden afgewezen.
- 102 Gelet op een en ander moet het beroep in zijn geheel worden verworpen, zonder dat uitspraak behoeft te worden gedaan over de ontvankelijkheid ervan.

### **Kosten**

- 103 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.
- 104 Het Koninkrijk Denemarken en de Franse Republiek zullen overeenkomstig artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering hun eigen kosten dragen.
- 105 SAS zal overeenkomstig artikel 138, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering haar 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) Het Koninkrijk Denemarken, de Franse Republiek en SAS AB zullen hun eigen kosten dragen.**



Van der Woude

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 april 2021.

ondertekeningen