



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GIOVANNIEGO PITRUZZELLI

przedstawiona w dniu 26 stycznia 2023 r.¹

Sprawa C-320/21 P

**Ryanair DAC
przeciwko**

Komisji Europejskiej

Odwołanie – Pomoc państwa – Artykuł 107 ust. 2 lit. b) TFUE – Szwecja – COVID-19 –
Gwarancja publiczna obejmująca odnawialną linię kredytową – Decyzja Komisji Europejskiej
o niewnoszeniu zastrzeżeń

I. Wprowadzenie

1. W dniu 13 marca 2020 r., dwa dni po tym, jak Międzynarodowa Organizacja Zdrowia (WHO) uznała epidemię COVID-19 za pandemię, Komisja Europejska wydała komunikat², za pomocą którego zamierzała zareagować natychmiast poprzez „skoordynowaną europejską reakcję” na poważny wstrząs gospodarczy w Unii Europejskiej spowodowany kryzysem sanitarnym. W komunikacie tym Komisja wskazała, że wykorzysta wszystkie dostępne instrumenty, aby ograniczyć skutki pandemii, w szczególności, aby umożliwić państwom członkowskim podjęcie zdecydowanych i skoordynowanych działań poprzez wykorzystanie w pełnym zakresie elastyczności ram pomocy państwa. Podkreśliła ona również, że główna część działań budżetowych podejmowanych w odpowiedzi na koronawirusa powinna być finansowana przez państwa członkowskie oraz że zasady pomocy państwa pozwalają państwom członkowskim podjąć szybkie i skuteczne działania w celu wsparcia przedsiębiorstw. W dniu 19 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat określający tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19³. W tych instrumentach Komisja opowiedziała się między innymi za stosowaniem przez państwa członkowskie szczególnych odstępstw od przewidzianego w traktacie zakazu pomocy państwa w sytuacjach kryzysowych, takich jak sytuacje, o których mowa w art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE⁴ i art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE⁵. W tym kontekście różne państwa członkowskie przyjęły środki w postaci pomocy

¹ Język oryginału: włoski.

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Eurogrupy: Skoordynowana reakcja gospodarcza na epidemię COVID-19, COM/2020/112 final.

³ Dz.U. 2020, C 91, s. 1.

⁴ Zgodnie z art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE „[z]godna z rynkiem wewnętrznym jest [...] pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi”.

⁵ W myśl art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE „[z]a zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana [...] pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego”.

indywidualnej lub systemów pomocy, mające na celu wsparcie przedsiębiorstw lotniczych działających na ich terytorium. Środki te, oparte – w zależności od przypadku – na art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE lub art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, zostały uznane przez Komisję Europejską za zgodne z rynkiem wewnętrznym, bez wszczynania formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE, w szczególnie krótkich terminach. Grupa Ryanair zaskarżyła większość tych decyzji do Sądu. Sąd oddalił dotychczas wszystkie skargi z wyjątkiem trzech, które uwzględnił z powodu braku uzasadnienia, utrzymując w mocy skutki decyzji, których nieważność stwierdził⁶. Obecnie osiem odwołań wniesionych przez grupę Ryanair jest zawisłych przed Trybunałem.

2. W ramach odwołania będącego przedmiotem niniejszej opinii spółka Ryanair DAC (zwana dalej „Ryanairem” lub „wnoszącą odwołanie”) wnosi do Trybunału o uchylenie wyroku z dnia 14 kwietnia 2021 r., Ryanair/Komisja (SAS, Szwecja; COVID-19)⁷ (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”), w którym Sąd oddalił wniesioną przez Ryanaira na podstawie art. 263 TFUE skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji C(2020) 2784 final z dnia 24 kwietnia 2020 r.⁸ (zwanej dalej „sporną decyzją”) w sprawie pomocy przyznanej przez Królestwo Szwecji przedsiębiorstwu lotniczemu SAS AB (zwanemu dalej „SAS”).

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie przed Sądem, zaskarżony wyrok, postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

3. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw skargi wniesionej do Sądu zostały opisane w pkt 1–3 zaskarżonego wyroku w następujący sposób.

4. W dniu 11 kwietnia 2020 r. Komisja zatwierdziła na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE środek pomocy w postaci systemu gwarancji pożyczek dla niektórych przedsiębiorstw lotniczych (zwany dalej „szwedzkim systemem pomocy”), zgłoszony przez Królestwo Szwecji w dniu 3 kwietnia 2020 r.⁹. W dniu 21 kwietnia 2020 r. Królestwo Szwecji zgłosiło Komisji zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE środek pomocy w postaci gwarancji obejmującej odnawialną linię kredytową w maksymalnej wysokości 1,5 mld koron szwedzkich (SEK) (około 137 mln EUR) na rzecz SAS ze względu na to, że napotkał on trudności w uzyskaniu pożyczek od instytucji kredytowych w ramach szwedzkiego systemu pomocy (zwany dalej „spornym środkiem”). Środek ten, mający na celu częściowe naprawienie SAS szkody wynikającej z odwołania lub reorganizacji jego lotów w następstwie wprowadzenia ograniczeń w zakresie przemieszczania się w kontekście pandemii COVID-19, został uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE.

5. Ryanair wniósł skargę na sporną decyzję pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 19 czerwca 2020 r. Republika Francuska, Królestwo Szwecji i SAS zostały dopuszczone do postępowania w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji. Na poparcie swojej skargi Ryanair podniósł pięć zarzutów, z których pierwszy dotyczy tego, że Komisja naruszyła wymóg, zgodnie z którym pomoc przyznana na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE nie ma na celu naprawienia szkód poniesionych przez pojedynczego poszkodowanego; drugi – tego, że

⁶ Chodzi o wyroki: z dnia 19 maja 2021 r., Ryanair/Komisja (KLM; COVID-19) (T-643/20, EU:T:2021:286); z dnia 19 maja 2021 r., Ryanair/Komisja (TAP; COVID-19) (T-465/20, EU:T:2021:284); z dnia 9 czerwca 2021 r., Ryanair/Komisja (Condor; COVID-19) (T-665/20, EU:T:2021:344).

⁷ T-379/20, EU:T:2021:195.

⁸ Decyzja w sprawie pomocy państwa SA.57061 (2020/N) – Szwecja – Naprawienie szkód wyrządzonych SAS przez pandemię COVID-19.

⁹ Decyzja C(2020) 2366 final w sprawie pomocy państwa SA.56812 (2020/N) – Szwecja – COVID-19: system gwarantowanych pożyczek dla przedsiębiorstw lotniczych.

sporny środek nie jest oparty na art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, oraz okoliczności, że Komisja niesłusznie uznała, iż sporny środek był proporcjonalny do szkód wyrządzonych SAS w wyniku pandemii COVID-19; trzeci – naruszenia przez Komisję różnych przepisów odnoszących się do liberalizacji transportu lotniczego w Unii; czwarty – naruszenia przez Komisję praw proceduralnych Ryanaira poprzez odmowę wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego pomimo istnienia poważnych trudności; oraz piąty – naruszenia przez Komisję art. 296 akapit drugi TFUE. W zaskarżonym wyroku Sąd oddalił wszystkie zarzuty podniesione przez Ryanaira i oddalił skargę w całości, obciążył Ryanaira własnymi kosztami i kosztami poniesionymi przez Komisję oraz orzekł, że Republika Francuska, Królestwo Szwecji i SAS pokrywają własne koszty.

6. Ryanair wniósł odwołanie będące przedmiotem niniejszej opinii pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 21 maja 2021 r. W dniu 14 września 2022 r. odbyła się rozprawa wspólna ze sprawą C-321/21, Ryanair/Komisja¹⁰, dotyczącą środka podobnego do spornego środka przyznanego SAS przez Danię, podczas której to rozprawy Ryanair, Komisja, SAS, Szwecja i Francja przedstawiły swoje stanowiska ustnie.

7. Ryanair wnosi do Trybunału, tytułem żądania głównego, o uchylenie zaskarżonego wyroku, stwierdzenie nieważności spornej decyzji i obciążenie Komisji kosztami postępowania, zaś tytułem żądania ewentualnego, o uchylenie zaskarżonego wyroku, przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania i postanowienie, że rozstrzygnięcie o kosztach postępowania w pierwszej instancji i postępowania odwoławczego nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie. Komisja wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania. SAS wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie Ryanaira kosztami postępowania. Szwecja i Francja wnoszą do Trybunału o oddalenie odwołania.

III. W przedmiocie odwołania

8. Na poparcie swojego odwołania Ryanair podnosi sześć zarzutów, z których pierwszy dotyczy naruszenia prawa przez Sąd z tego względu, że oddalił on argument wnoszącej odwołanie, zgodnie z którym pomoc przyznana na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE nie ma na celu naprawienia szkód poniesionych przez pojedynczego poszkodowanego; drugi – naruszenia prawa i przeinaczenia okoliczności faktycznych przy zastosowaniu art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE oraz zasady proporcjonalności w odniesieniu do szkody wyrządzonej SAS w wyniku pandemii COVID-19; trzeci – naruszenia prawa przez Sąd z tego względu, że oddalił on argument Ryanaira dotyczący naruszenia zasady niedyskryminacji; czwarty – naruszenia prawa i przeinaczenia okoliczności faktycznych przez Sąd z tego względu, że oddalił on argument Ryanaira dotyczący naruszenia swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług; piąty – naruszenia prawa i przeinaczenia okoliczności faktycznych w związku z brakiem wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego; oraz szósty – naruszenia prawa i przeinaczenia okoliczności faktycznych w odniesieniu do braku uzasadnienia.

¹⁰ Pragnę zauważyć, że chociaż niniejsza opinia dotyczy wyłącznie sprawy C-320/21 P, zarzuty podniesione przez Ryanaira w sprawie C-321/21 P są zasadniczo identyczne.

A. W przedmiocie pierwszego zarzutu odwołania

9. W ramach pierwszego zarzutu odwołania, skierowanego przeciwko pkt 22–27 zaskarżonego wyroku, wnosząca odwołanie zarzuca Sądowi, że dokonał błędnej wykładni art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, uznając, że postanowienie to upoważnia państwa członkowskie do przyjmowania indywidualnych środków pomocy.

10. W zaskarżonym wyroku Sąd oddalił podobny argument podniesiony przez Ryanaira w postępowaniu w pierwszej instancji, opierając się na dwojakim rozumowaniu. Po pierwsze, w pkt 22 i 23 zaskarżonego wyroku Sąd podkreślił, że nie istnieje obowiązek przyznania przez państwa członkowskie pomocy mającej na celu naprawienie szkód spowodowanych zdarzeniem nadzwyczajnym w rozumieniu art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE. Po drugie, w pkt 24 zaskarżonego wyroku Sąd wyjaśnił, że pomoc może mieć na celu naprawienie szkód spowodowanych zdarzeniem nadzwyczajnym zgodnie z art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, niezależnie od tego, że nie naprawi ona całości tych szkód. Sąd stwierdził zatem w pkt 25 tego wyroku, że skoro państwa członkowskie nie są zobowiązane do naprawienia całości szkód spowodowanych zdarzeniem nadzwyczajnym, nie są one również zobowiązane do przyznania pomocy wszystkim poszkodowanym.

11. Wnosząca odwołanie podnosi, że żaden z dwóch motywów uzasadnienia, na których opiera się zaskarżony wyrok, nie stanowi odpowiedzi na zarzut szczegółowy podniesiony w ramach jej pierwszego zarzutu skargi. Ten zarzut szczegółowy nie dotyczy bowiem ustalenia tego, czy Szwecja powinna była przyznać większą liczbę pomocy lub czy była ona zobowiązana do naprawienia całości szkód spowodowanych pandemią, lecz raczej tego, czy państwo członkowskie może przyjąć środek wsparcia na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE w odniesieniu do jednego, arbitralnie wybranego przedsiębiorstwa, z wyłączeniem wszystkich innych przedsiębiorstw działających na tym samym rynku. Ryanair podkreśla, że z brzmienia i ratio legis art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE wynika, że zezwala on jedynie na systemy pomocy, a nie na środki indywidualne. W przypadku interwencji danego państwa członkowskiego na rzecz tylko jednego przedsiębiorstwa czysto wyrównawcza logika tego postanowienia zostałaby bowiem naruszona i dozwolone byłoby dążenie do osiągnięcia celów polityki ogólnej niezwiązanych z tą logiką, które wymagają innej podstawy prawnej dla uzasadnienia pomocy. W takiej sytuacji osłabiony zostałby bezpośredni związek między klęską żywiołową lub zdarzeniem nadzwyczajnym, poniesioną szkodą i przyznaną pomocą, który to związek stanowi przesłankę zastosowania art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE. Ryanair podnosi, że proponowana przez niego wykładnia art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE została przyjęta przez Komisję w jej praktyce decyzyjnej poprzedzającej pandemię COVID-19 w liście kontrolnej dla państw członkowskich w sprawie pomocy mającej na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi¹¹ oraz we wzorze zgłoszenia na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE¹², które to teksty odnoszą się wyłącznie do systemów pomocy.

12. Pragnę przypomnieć, że w myśl art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE „pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi” jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, ponieważ chodzi o odstępstwo od ogólnej zasady niezgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym, ustanowionej w art. 107 ust. 1 TFUE, art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE powinien być poddany wykładni

¹¹ Dostępnej na następującej stronie internetowej:
https://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/disaster_aid_checklist_pl.pdf.

¹² Dostępnym na następującej stronie internetowej: Notification_template_107_2_b_PUBLICATION.pdf (europa.eu).

zawężającej¹³. W związku z tym zgodnie z tym postanowieniem naprawione mogą zostać jedynie szkody gospodarcze spowodowane bezpośrednio klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi¹⁴.

13. Czy państwo członkowskie może przyjąć indywidualny środek pomocy na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE¹⁵, jeżeli zdarzenie uzasadniające interwencję państwa miało wpływ na cały sektor gospodarki, w którym przedsiębiorstwo będące beneficjentem pomocy prowadzi działalność, konkurując z innymi przedsiębiorstwami, a jeśli tak, to na jakich warunkach?

14. Taka jest w istocie kwestia prawna stanowiąca sedno zarzutu podniesionego przez Ryanaira przed Sądem, na którą Sąd udzielił odpowiedzi twierdzącej, stosując rozumowanie, które w uproszczeniu można streścić w następujący sposób. Ponieważ państwo członkowskie może, po pierwsze, podjąć decyzję co do tego, czy przyzna środki wyrównawcze w rozumieniu rozpatrywanego postanowienia, a po drugie, o tym, w jakich granicach poszkodowane przedsiębiorstwa otrzymają odszkodowania, może ono również zdecydować, czy uczyni to poprzez ustanowienie systemu pomocy, czy też podejmie interwencję na rzecz jednego przedsiębiorstwa. Jedynym ograniczeniem tej swobody przyznanej państwom członkowskim jest – jak wynika z pkt 22–27 zaskarżonego wyroku – spełnienie przesłanek dotyczących wystąpienia zdarzenia, które można uznać za klęskę żywiołową lub zdarzenie nadzwyczajne w rozumieniu art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, istnienia związku przyczynowego między tym zdarzeniem a szkodą podlegającą naprawieniu oraz braku nadmiernej rekompensaty. Konsekwencją takiego rozumowania jest siłą rzeczy uznanie całkowitej swobody państwa członkowskiego w wyborze przedsiębiorstwa będącego beneficjentem, w przypadku gdy zdecyduje się ono na przyznanie pomocy indywidualnej.

15. Pragnę zaznaczyć na wstępie, że moim zdaniem Ryanair słusznie utrzymuje, iż żaden z dwóch argumentów, na których opiera się oddalenie jego pierwszego zarzutu skargi, rozpatrywanych oddzielnie lub łącznie, nie odnosi się do zarzutu podniesionego przez niego w pierwszej instancji. Uzasadnienie zawarte w pkt 22–24 zaskarżonego wyroku jest moim zdaniem dotknięte brakiem ciągłości logicznej. Z okoliczności, że nie ma obowiązku przyjęcia przez państwa członkowskie środków wsparcia na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, a w przypadku przyjęcia tych środków – zapewnienia, że naprawią one wszystkie szkody, nie wynika logicznie (a w każdym razie niekoniecznie musi wynikać logicznie), że postanowienie to może zostać zastosowane jako podstawa prawna przyjęcia pomocy tylko na rzecz jednego przedsiębiorstwa, w sytuacji gdy szkody poniosły wszystkie przedsiębiorstwa działające na danym rynku.

16. Powyższe nie umniejsza faktu, że moim zdaniem Sąd prawidłowo uznał, iż art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE zezwala na taką pomoc. W brzmieniu lub ratio legis tego postanowienia nic nie pozwala bowiem na wyłączenie tej pomocy z zakresu stosowania owego postanowienia. O ile przyjęcie programów interwencji w celu wsparcia wszystkich podmiotów gospodarczych działających w sektorze dotkniętym szkodami wydaje się z pewnością instrumentem najlepiej dostosowanym do funkcji, jaką pełni wspomniane postanowienie i jaką jest umożliwienie państwom członkowskim zaradzenia nieprawidłowemu funkcjonowaniu rynku spowodowanemu

¹³ Zobacz między innymi, w odniesieniu do art. 92 ust. 2 lit. b) traktatu, wyrok z dnia 23 lutego 2006 r., Atzeni i in. (C-346/03 i C-529/03, EU:C:2006:130, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁴ Wyrok z dnia 9 czerwca 2011 r., Comitato „Venezia vuole vivere” i in./Komisja (C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, pkt 175 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁵ Pragnę zauważyć, że w niniejszej sprawie, choć sporny środek nie został przyjęty w ramach systemu pomocy, to zarówno ze spornej decyzji (motyw 6), jak i z zaskarżonego wyroku (pkt 88) wynika, że wpisuje się on w krajowe ramy prawne, które pod pewnymi warunkami czynią dostępnymi podobne środki dla wszystkich przedsiębiorstw lotniczych kwalifikujących się do szwedzkiego systemu pomocy. Istnieje zatem co najmniej pośredni związek między tym systemem a spornym środkiem.

wystąpieniem określonych zdarzeń powodujących szkody, o tyle samo to stwierdzenie nie pozwala wykluczyć, że dane państwo członkowskie może również interweniować za pomocą środków mających na celu rekompensatę na rzecz tylko jednego z tych podmiotów gospodarczych.

17. Aby jednak zakłócenie konkurencji, do którego prowadzą wspomniane środki, było dopuszczalne i aby można było uznać owe środki za zgodne z rynkiem wewnętrznym na mocy odstępstwa zawartego w art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, moim zdaniem nie wystarczy, że spełniają one trzy przesłanki warunkujące stosowanie tego postanowienia – a mianowicie, szczególnie charakter zdarzenia, związek przyczynowy między zdarzeniem a szkodą oraz brak nadmiernej rekompensaty – lecz konieczne jest również, aby wybór beneficjenta odpowiadał funkcji tego odstępstwa wskazanej w pkt 16 niniejszej opinii oraz nie był arbitralny lub podyktowany wyłącznie zamiarem faworyzowania jednego przedsiębiorstwa względem jego konkurentów, w szczególności w przypadku, gdy przedsiębiorstwo to znajdowało się w trudnej sytuacji jeszcze przed wystąpieniem danego zdarzenia lub gdy przedsiębiorstwo nie jest rentowne. Zakres stosowania art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE musi bowiem pozostać ograniczony do przypadków, które odpowiadają logice tego postanowienia, nie tylko dlatego, że jest to wymagane ze względu na konieczność dokonywania ścisłej wykładni wyjątków od zasady zakazu pomocy ustanowionej w ust. 1 tego artykułu, lecz również dlatego, że zawarte w nim odstępstwo działa *de iure*, a zatem wyklucza wykonywanie przez Komisję uprawnień dyskrecyjnych¹⁶. Niemniej jednak, wbrew temu, co zdaje się uważać Ryanair, logika wyrównawcza art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE nie stoi na przeszkodzie temu, by wybór beneficjenta środka przyjętego w opisanych wyżej okolicznościach był podyktowany szczególnymi celami – związanymi z działalnością gospodarczą wykonywaną przez podmiot gospodarczy lub jego szczególnymi cechami – takimi jak np. wspieranie przedsiębiorstwa, które w normalnych warunkach świadczy usługi leżące w ogólnym interesie publicznym lub jest przedsiębiorstwem o zasadniczym znaczeniu dla zatrudnienia, a zatem dla stabilności społecznej. Wszystkie wspomniane cele wpisują się w funkcję instrumentu interwencyjnego będącego do dyspozycji państw członkowskich w celu zaradzenia skutkom zdarzeń, o których mowa w tym postanowieniu, a w sytuacji nadzwyczajnej, takiej jak ta, która powstała w wyniku pandemii COVID-19, nabierają one jeszcze większego znaczenia.

18. Z przedstawionych powyżej powodów uzasadnienie zawarte w pkt 22–27 zaskarżonego wyroku, które kładzie nacisk wyłącznie na swobodę państw członkowskich, mnie nie przekonuje. Ponieważ jednak wniosek zawarty w pkt 27 tego wyroku jest prawidłowy, a powody uzasadniające wybór SAS jako beneficjenta spornego środka wynikają z przeprowadzonej przez Sąd oceny proporcjonalności tego środka, proponuję Trybunałowi, aby oddalił pierwszy zarzut odwołania i uzupełnił uzasadnienie zaskarżonego wyroku na poparcie tego wniosku w sposób wyjaśniony powyżej.

B. W przedmiocie drugiego zarzutu odwołania

19. W ramach drugiego zarzutu odwołania Ryanair podnosi osiem odrębnych zarzutów szczegółowych, za pomocą których kwestionuje oddalenie przez Sąd jego drugiego zarzutu skargi. W szczególności pierwszy z tych zarzutów szczegółowych jest skierowany przeciwko pkt 31–36 zaskarżonego wyroku, w których Sąd ocenił i oddalił pierwszą część tego drugiego zarzutu skargi, która miała na celu zakwestionowanie faktu, że sporny środek jest oparty na art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE. Pozostałe siedem zarzutów szczegółowych jest skierowanych

¹⁶ Zobacz wyrok z dnia 17 września 1980 r., Philip Morris Holland/Komisja (730/79, EU:C:1980:209, pkt 17). W tym względzie należy wyjaśnić, że stwierdzenie przez Komisję, iż wybór beneficjenta pomocy indywidualnej udzielonej na podstawie art. 107 ust. 2 TFUE nie był arbitralny, nie stanowiłoby wykonania przez tę instytucję uprawnień dyskrecyjnych, lecz pozostawałoby w granicach operacji polegającej na kwalifikacji prawnej.

przeciwko pkt 39–66 zaskarżonego wyroku, w których Sąd ocenił i oddalił drugą część wspomnianego drugiego zarzutu skargi, zmierzającą do zakwestionowania proporcjonalności spornego środka w stosunku do szkód poniesionych przez SAS.

1. W przedmiocie pierwszego zarzutu szczegółowego

20. W pierwszym zarzucie szczegółowym podniesionym w ramach drugiego zarzutu odwołania Ryanair zarzuca Sądowi, że ten uznał, iż art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE stanowi ważną podstawę prawną zatwierdzenia spornego środka, który ma charakter pomocniczy w stosunku do szwedzkiego systemu pomocy zatwierdzonego wcześniej na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE¹⁷. Ryanair uważa, że zawarte w pkt 34 zaskarżonego wyroku stwierdzenie, zgodnie z którym traktat FUE nie stoi na przeszkodzie jednoczesnemu stosowaniu art. 107 ust. 2 lit. b) i art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, o ile spełnione są przesłanki przewidziane w każdym z tych dwóch postanowień, w szczególności wtedy, gdy fakty i okoliczności skutkujące poważnym zaburzeniem w gospodarce w rozumieniu tego ostatniego postanowienia wynikają ze zdarzenia nadzwyczajnego, jest sprzeczne zarówno z wymogiem dokonywania ścisłej wykładni odstępstwa zawartego w art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, jak i z przesłanką stosowania tego odstępstwa dotyczącą istnienia bezpośredniego związku między szkodą a pomocą. Zdaniem Ryanaira skutkiem wykładni Sądu jest połączenie obu postanowień w jeden „system kryzysowy”, w którym stosowanie jednej lub drugiej podstawy prawnej jest zamienne, a przestrzeganie przesłanek stosowania każdego postanowienia jest nieuchronnie złagodzone.

21. Na wstępie pragnę zauważyć, że w niniejszej sprawie nie chodzi o kumulatywne zastosowanie do tych samych beneficjentów środków przyjętych na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) i art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Z motywów 4–6 spornej decyzji wynika bowiem jasno, po pierwsze, że organy szwedzkie postanowiły zastosować indywidualne środki pomocy na podstawie pierwszego z wymienionych postanowień po tym, jak ciągle pogarszanie się sytuacji finansowej przedsiębiorstw lotniczych uwypukliło trudności niektórych z tych przedsiębiorstw w uzyskaniu dostępu do kredytu na warunkach określonych w decyzji zatwierdzającej szwedzki system pomocy, a po drugie, że jedynie przedsiębiorstwa lotnicze będące potencjalnymi beneficjentami tego systemu, które napotykały takie trudności, mogły mieć dostęp do owych środków. Gdy w pkt 34 zaskarżonego wyroku Sąd wskazuje na równoczesne stosowanie art. 107 ust. 2 lit. b) i art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, odnosi się on jedynie do możliwości, że w celu zaradzenia skutkom na rynku spowodowanym tym samym zdarzeniem nadzwyczajnym państwo członkowskie czyni jednocześnie użytek z obu instrumentów przewidzianych w tych postanowieniach.

22. Mając na uwadze powyższe wyjaśnienie, nie widzę przeszkód dla uznania możliwości takiego równoczesnego stosowania, w tym w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy, w której istnieje niewątpliwy związek między dwoma rozpatrywanymi środkami z punktu widzenia zarówno beneficjentów, jak i rodzaju przewidzianej interwencji. Argumenty przeciwne przedstawione przez Ryanaira nie wydają mi się rozstrzygające. Po pierwsze bowiem, w przypadku gdy środek przyjęty na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE spełnia wszystkie przesłanki zastosowania odstępstwa przewidzianego w tym postanowieniu, takie jak wskazane powyżej, nie powstaje kwestia rozszerzającego zastosowania tego odstępstwa, nawet jeżeli środek ten przyczynia się wraz z innymi do określenia granic interwencji państwa w odpowiedzi na sytuację kryzysową spowodowaną wystąpieniem zdarzenia nadzwyczajnego. Po drugie, nawet gdyby przyjąć, że równolegle do funkcji wyrównawczej właściwej instrumentowi przewidzianemu

¹⁷ Podobnie jak szwedzki system pomocy sporny środek przewidywał gwarancję bankową na rzecz SAS na kwotę nieprzekraczającą 1,5 mld SEK.

w art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE sporny środek realizuje również cel określony w art. 107 ust. 3 lit. b) in fine TFUE – który to cel jest ponadto zgodny z ratio legis tego instrumentu – nie rozumiem, w jaki sposób mogłoby to przyczynić się do rozluźnienia związku, który musi koniecznie istnieć między szkodą a pomocą w rozumieniu pierwszego z tych postanowień.

23. Z powodów przedstawionych powyżej proponuję Trybunałowi, by oddalił pierwszy zarzut szczegółowy podniesiony w ramach drugiego zarzutu odwołania jako bezzasadny.

2. W przedmiocie drugiego zarzutu szczegółowego

24. W drugim zarzucie szczegółowym podniesionym w ramach drugiego zarzutu odwołania Ryanair twierdzi, że w pkt 40 zaskarżonego wyroku Sąd dokonał błędnej wykładni przytoczonego w tym punkcie wyroku z dnia 11 listopada 2004 r., Hiszpania/Komisja¹⁸, wprowadzając do oceny ryzyka nadmiernej rekompensaty „kryterium prawdopodobieństwa” („likelihood test”), które nie zostało zawarte w owym wyroku. Jego zdaniem, w przypadku gdy środek ma na celu pokrycie przyszłych szkód, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, każdą pomoc, która mogłaby przekroczyć poniesione szkody, należy uznać za niezgodną z rynkiem wewnętrznym, niezależnie od stopnia prawdopodobieństwa wystąpienia nadmiernej rekompensaty. Wprowadzenie mechanizmu odzyskania nadpłaconej pomocy nie byłoby wystarczające, aby uniknąć przyznania przedsiębiorstwu będącemu beneficjentem nienależnej, choć tymczasowej, korzyści.

25. Uważam, że ten zarzut szczegółowy należy oddalić. Po pierwsze, argument wnoszącej odwołanie, który ma zasadniczo charakter semantyczny, opiera się moim zdaniem na błędnym rozumieniu znaczenia, jakie należy przypisać sformułowaniom użytym przez Sąd. Niewątpliwie w wersji angielskiej pkt 40 zaskarżonego wyroku, która jest jedyną wersją autentyczną, użyto sformułowania „likely to”, wyrażającego ideę prawdopodobieństwa. Jednakże moim zdaniem zarówno z brzmienia tego punktu, jak i z kontekstu, w jaki on się wpisuje, a także z całości uzasadnienia zaskarżonego wyroku, dotyczącego analizy części drugiej drugiego zarzutu skargi, wynika jasno, że Sąd nie zamierzał w żaden sposób wprowadzić kryterium prawdopodobieństwa ryzyka nadmiernej rekompensaty, a tym bardziej nie zamierzał ustanowić go jako kryterium określenia zakresu stosowania art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE. Po drugie, pragnę zauważyć, że pkt 40 i 41 wyroku Hiszpania/Komisja, na które powołuje się Sąd, odnoszą się do dowodu istnienia bezpośredniego związku między stratami, które mieli ponieść beneficjenci środka, a przyznaną pomocą – który to dowód należy przeprowadzić poprzez przedstawienie danych porównawczych między wartością wspomnianych strat a kwotą przyznanej pomocy – a nie do oceny istnienia ryzyka nadmiernej rekompensaty, która stanowi etap późniejszy niż ustalenie tego związku. Sąd nie mógł zatem wywnioskować logicznie z tych punktów zastosowania kryterium mającego na celu ustalenie stopnia prawdopodobieństwa, że planowana pomoc przekracza poniesione szkody, aby wykluczyć zastosowanie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE. Wydaje mi się, że zamiarem Sądu było raczej położenie nacisku na konieczność wyłączenia z zakresu stosowania art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE tych środków, w odniesieniu do których niemożliwe jest ustalenie istnienia związku między zakresem poniesionych szkód a kwotą pomocy, który wykluczałby możliwość nadmiernej rekompensaty.

26. W każdym razie, nawet gdyby chcieć interpretować pkt 40 zaskarżonego wyroku w sposób proponowany przez Ryanaira, należy siłą rzeczy stwierdzić, że w ramach analizy spornego środka zawartej w pkt 45–57 tego wyroku Sąd doszedł do wniosku, po pierwsze, że biorąc pod uwagę ewolucyjny charakter nadzwyczajnego zdarzenia, jakim jest pandemia COVID-19, oraz charakter

¹⁸ C-73/03, niepublikowany, EU:C:2004:711, zwany dalej „wyrokiem Hiszpania/Komisja”.

z konieczności perspektywiczny określenia wysokości szkody i przyznanej kwoty pomocy, Komisja przedstawiła w spornej decyzji w sposób wystarczająco precyzyjny metodę obliczeniową mającą na celu oszacowanie szkody poniesionej przez SAS i uniknięcie płatności przekraczających tę szkodę, a po drugie, że Ryanair nie przedstawił dowodu na to, iż ta metoda obliczeniowa doprowadziła do nadmiernej rekompensaty owej szkody. Ponadto w pkt 57 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że w każdym przypadku Komisja oceniła, że szkoda poniesiona przez SAS jest w każdym razie wyższa od kwoty gwarantowanej przez sporny środek oraz że Ryanair nie przedstawił żadnego dowodu, który mógłby podważyć tę ocenę. Wbrew temu, co wydaje się twierdzić Ryanair, wnioski te nie oznaczają w żaden sposób stwierdzenia możliwej, choć nie prawdopodobnej, nadmiernej rekompensaty, natomiast Sąd wykluczył całkowicie oczywistość istnienia ryzyka płatności przekraczających szkody poniesione przez SAS.

3. W przedmiocie zarzutów szczegółowych trzeciego, czwartego i piątego

27. W ramach zarzutów szczegółowych trzeciego, czwartego i piątego, które omówię łącznie, Ryanair podnosi szereg naruszeń prawa oraz oczywiste przeinaczenie okoliczności faktycznych i dowodów, których Sąd miał dopuścić się w pkt 46–50 zaskarżonego wyroku. W punktach tych Sąd uznał, po pierwsze, że „uwzględniając okoliczności niniejszej sprawy charakteryzujące się zdarzeniem nadzwyczajnym w rozumieniu art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, jakim jest pandemia COVID-19, jej ewolucyjny charakter oraz charakter z konieczności perspektywiczny określenia wysokości szkody i ostatecznie przyznanej kwoty pomocy, Komisja przedstawiła w zaskarżonej decyzji w sposób wystarczająco precyzyjny metodę obliczeniową mającą na celu oszacowanie szkody poniesionej przez SAS” (pkt 46); po drugie, Sąd stwierdził, że wnosząca odwołanie nie przedstawiła żadnego dowodu mogącego wykazać, iż metoda obliczeniowa zdefiniowana w spornej decyzji umożliwiła wypłatę pomocy państwa przewyższającej szkodę rzeczywiście poniesioną przez SAS (pkt 47, 48); po trzecie, Sąd zauważył, że pomimo faktu, iż metoda zdefiniowana przez Komisję nie pozwala całkowicie uniknąć sytuacji, w której oszacowanie szkody obejmie również skutki decyzji podjętych przez SAS, które nie mają bezpośredniego związku z pandemią COVID-19, wnosząca odwołanie nie przedstawiła żadnego dowodu mogącego wykazać, że w braku pandemii dochody SAS prawdopodobnie spadłyby w okresie od marca 2020 r. do lutego 2021 r. w porównaniu z okresem od marca 2019 r. do lutego 2020 r. (pkt 49).

28. W trzecim zarzucie szczegółowym podniesionym w ramach drugiego zarzutu odwołania Ryanair twierdzi, że jeżeli decyzja, w drodze której Komisja zatwierdza pomoc na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, nie definiuje prawidłowo metody obliczenia szkody podlegającej naprawieniu, nie ma gwarancji, że nie dojdzie do nadmiernej rekompensaty, a mechanizm oceny ex post zastępuje ocenę ex ante, którą musi przeprowadzić Komisja. Zdaniem Ryanaira w niniejszej sprawie ryzyko nadmiernej rekompensaty jest szczególnie wysokie, a pomoc zatwierdzona przez Komisję stanowi czek in blanco wystawiony na rzecz SAS na okres ponad jednego roku, to znaczy do czasu pierwszego sprawozdania dotyczącego rzeczywistych strat, które miało zostać przedstawione przez Szwecję w czerwcu 2021 r.

29. W czwartym zarzucie szczegółowym podniesionym w ramach drugiego zarzutu odwołania Ryanair utrzymuje, że Sąd naruszył prawo, systematycznie przerzucając na wnoszącą odwołanie ciężar dowodu, podczas gdy w dziedzinie pomocy wykazanie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym jest zadaniem Komisji. W każdym razie Ryanair przedstawił Sądowi wystarczające dowody, aby wykazać istnienie w niniejszej sprawie ryzyka nadmiernej rekompensaty.

30. Wreszcie, w piątym zarzucie szczegółowym podniesionym w ramach drugiego zarzutu odwołania Ryanair twierdzi, że Sąd nie wyciągnął koniecznych konsekwencji ze stwierdzenia zawartego w pkt 49 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym metoda zdefiniowana przez Komisję nie pozwala całkowicie uniknąć sytuacji, w której oszacowanie szkody obejmie również skutki decyzji podjętych przez SAS, które nie mają bezpośredniego związku z pandemią COVID-19, nakładając na wnoszącą odwołanie ciężar przedstawienia scenariusza alternatywnego, z którego nie mogła ona w żaden sposób się wywiązać.

31. Pragnę przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem na mocy art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE naprawione mogą być jedynie szkody gospodarcze bezpośrednio spowodowane klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi¹⁹. Z powyższego wynika, że musi istnieć bezpośredni związek między szkodami spowodowanymi przez te zdarzenia a pomocą państwa oraz że konieczne jest możliwie dokładne oszacowanie szkód poniesionych przez beneficjentów tej pomocy²⁰. W przypadku gdy wysokość tych strat nie jest jeszcze w pełni i dokładnie określona, na przykład ze względu na niejednorazowy, lecz trwały i ewolucyjny charakter danego zdarzenia nadzwyczajnego, Komisja musi przeprowadzić analizę z konieczności perspektywiczną, opartą na systemie obliczeniowym, który jest zarazem elastyczny, tak aby dostosować się do rozwoju sytuacji, oraz wystarczająco precyzyjny i wiarygodny, aby umożliwić wykluczenie ryzyka nadmiernej rekompensaty. Ponadto stosowanie tego systemu obliczeniowego w czasie powinno móc pozostawać stale i w pełni pod kontrolą Komisji.

32. Ze spornej decyzji wynika, że sporny środek miał na celu częściowe naprawienie SAS szkody wynikającej z odwołania lub reorganizacji jego lotów w następstwie wprowadzenia ograniczeń w zakresie przemieszczania się w kontekście pandemii COVID-19 (zob. motywy 9, 61 spornej decyzji). Oceniając zgodność spornego środka z rynkiem wewnętrznym, Komisja wyjaśniła, że z uwagi na trwający kryzys spowodowany tą pandemią organy szwedzkie nie były jeszcze w stanie dokładnie określić wysokości szkody poniesionej przez SAS, ani kwoty pomocy (motywy 64, 68 spornej decyzji). Szacowana szkoda musiała zatem zostać oceniona na podstawie „ogólnej metodologii”, której kryteria są opisane w motywie 65 spornej decyzji. Szkoda ta została określona jako „utrata wartości dodanej”, odpowiadająca utracie dochodów skorygowanej o marżę zysku SAS i pomniejszonej o koszty, których uniknięto. Utrata dochodów polegała na różnicy między przewidywanymi dochodami w przypadku braku pandemii, obliczonymi na podstawie dochodów osiągniętych w okresie od marca 2019 r. do lutego 2020 r., bezpośrednio przed wystąpieniem pandemii, a dochodami osiągniętymi w okresie objętym kryzysem, od marca 2020 r. do lutego 2021 r. Koszty, których uniknięto, są kosztami, które SAS musiałyby ponieść, gdyby pandemia nie miała wpływu na jego działalność (np. koszty paliwa lub opłaty lotniskowe). Opisana powyżej ogólna metodologia musiała zostać uzupełniona „szczegółową metodologią”, którą organy szwedzkie zobowiązały się przekazać Komisji najpóźniej do dnia 31 grudnia 2020 r. w celu jej uprzedniego zatwierdzenia przez Komisję. Dokładne określenie wysokości szkody poniesionej przez SAS zostało dokonane dopiero następnie przez niezależny podmiot. W tym względzie organy szwedzkie zobowiązały się do przedstawienia Komisji najpóźniej do dnia 30 czerwca 2021 r. oszacowania ex post tej szkody oraz wskazania kwoty gwarantowanej pomocy. Zobowiązały się one również do odzyskania ewentualnej nadmiernej rekompensaty wynikającej z oszacowania szkody ex post (zob. motyw 38 spornej decyzji). Komisja dokonała również tymczasowego oszacowania szkody poniesionej przez SAS, która została obliczona z uwzględnieniem spadku ruchu lotniczego wynoszącego 50–60% w okresie od marca 2020 r. do

¹⁹ Wyrok z dnia 9 czerwca 2011 r., Comitato „Venezia vuole vivere” i in./Komisja (C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, pkt 175 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁰ Zobacz podobnie wyrok z dnia 23 lutego 2006 r., Atzeni i in. (C-346/03 i C-529/03, EU:C:2006:130, pkt 79).

lutego 2021 r. w porównaniu z okresem od marca 2019 r. do lutego 2020 r. (zob. motyw 66 spornej decyzji). Szkada ta, szacowana na kwotę 5–15 mld SEK, została w każdym razie uznana przez Komisję za wyższą od całkowitej kwoty pomocy (zob. motyw 68 spornej decyzji).

33. Tymczasem okoliczności wskazane w pkt 46 zaskarżonego wyroku, których wnosząca odwołanie nie kwestionuje, dotyczące w szczególności ewolucyjnego charakteru nadzwyczajnego zdarzenia, jakim jest pandemia COVID-19, w połączeniu z nadzwyczajnym i ogólnym charakterem kryzysu oraz koniecznością szybkiego przyjęcia środków interwencyjnych w celu wsparcia najbardziej dotkniętych sektorów, takich jak w szczególności sektor lotnictwa, uzasadniają moim zdaniem w pełni etapowe podejście przyjęte przez Komisję, polegające na określeniu podstawowych kryteriów metody obliczenia szkody poniesionej przez SAS oraz na tymczasowym oszacowaniu jej kwoty w sposób wykluczający a priori istnienie rzeczywistego ryzyka nadmiernej rekompensaty, a także na odłożeniu na później dokładnego określenia wysokości tej szkody.

34. W tym kontekście sam fakt, że Komisja zgodziła się powierzyć organom szwedzkim ustalenie szczegółowych elementów zasad obliczenia zastosowanych w celu tego określenia wysokości szkody, nie pozwala moim zdaniem – w świetle wszystkich okoliczności charakteryzujących niniejszą sprawę oraz różnicy między oszacowaną wstępnie kwotą szkody podlegającej naprawieniu a maksymalną kwotą pomocy – stwierdzić, że instytucja ta zrzekła się, jak utrzymuje Ryanair, spoczywającego na niej obowiązku oceny zgodności spornego środka z rynkiem wewnętrznym. W tym względzie, jak słusznie zauważają Komisja i rząd francuski, szczegółowa metodologia, którą organy szwedzkie zobowiązały się przekazać Komisji, musiała zostać wcześniej zatwierdzona przez Komisję, która miała zatem możliwość sprawdzenia zgodności tej metodologii z „ogólną metodologią” zawartą w spornej decyzji i w razie potrzeby zmiany jej elementów, jak również monitorowania konkretnego stosowania środka poprzez ponowną ocenę ryzyka nadmiernej rekompensaty. Wbrew temu, co utrzymuje Ryanair, nie ma zatem moim zdaniem sprzeczności między stwierdzeniem zawartym w pkt 46 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym Komisja zdefiniowała w spornej decyzji w sposób wystarczająco precyzyjny metodę obliczenia kwoty szkody poniesionej przez SAS, a motywem 35 tej decyzji, w którym Komisja odnotowuje zobowiązanie Szwecji do przedstawienia jej do dnia 31 grudnia 2020 r. metody zastosowanej w celu określenia wysokości tej szkody. Ponadto, biorąc pod uwagę, po pierwsze, to zobowiązanie, a po drugie, dokonane przez Komisję tymczasowe określenie wysokości wspomnianej szkody, z którego wynikało, że kwota owej szkody była w każdym razie wyższa od kwoty maksymalnego poziomu gwarancji przyznanej SAS przez organy szwedzkie, twierdzenie Ryanaira, zgodnie z którym w spornej decyzji zezwolono w istocie na wystawienie na rzecz SAS czeku in blanco do dnia 30 czerwca 2021 r., to znaczy do dnia pierwszej oceny ex post szkody, jest bezpodstawne.

35. W związku z powyższym uważam, że trzeci zarzut szczegółowy podniesiony w ramach drugiego zarzutu odwołania powinien zostać oddalony jako bezzasadny.

36. Moim zdaniem należy również oddalić jako niedopuszczalny czwarty zarzut szczegółowy tego samego zarzutu odwołania, w którym Ryanair podnosi, że Sąd odwrócił ciężar dowodu. W tym względzie pragnę przypomnieć, że po pierwsze, w zaskarżonym wyroku Sąd uznał, iż metoda obliczeniowa zdefiniowana przez Komisję, w połączeniu ze zobowiązaniami podjętymi przez Szwecję i w świetle tymczasowego oszacowania strat poniesionych przez SAS w wyniku pandemii, pozwala na możliwie dokładne oszacowanie szkody, którą sporny środek miał zrekompensować, biorąc pod uwagę okoliczności, w których środek ten został zgłoszony i zatwierdzony. Po drugie, w pkt 47–49 tego wyroku Sąd oddalił jako niewystarczająco

szczegółowe lub bezskuteczne argumenty przedstawione przez Ryanaira w celu zakwestionowania, jakoby wspomniana metoda mogła wykluczyć rzeczywistą nadmierną rekompensatę. W tych okolicznościach wnosząca odwołanie kwestionuje w rzeczywistości we wspomnianym zarzucie szczegółowym zawartą w zaskarżonym wyroku ocenę dotyczącą istotności lub wystarczającego charakteru argumentów i dowodów przedstawionych przez nią w celu podważenia wniosku, do którego doszedł Sąd, zgodnie z którym elementy zawarte w spornej decyzji mogą wykluczyć ryzyko nadmiernej rekompensaty oraz, bardziej ogólnie, dotyczącego ważności dokonanej przez Komisję oceny zgodności spornego środka z rynkiem wewnętrznym. O ile Ryanair powołuje się na przeinaczenie dowodów, o tyle nie wskazuje on jednak, które dowody Sąd przeinaczył, ani w jaki sposób je przeinaczył, lecz powtarza jedynie w istocie te same argumenty, które zostały przedstawione w pkt 55–60 skargi do Sądu. Te ostatnie, z wyjątkiem pkt 58, który zawiera wyłącznie wykaz elementów, których Komisja nie wskazała lub nie uzasadniła wystarczająco dokładnie w spornej decyzji, odnoszą się jedynie do orzecznictwa dotyczącego art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE lub do praktyki stosowania tego postanowienia wypracowanej przez Komisję. Czwarty zarzut szczegółowy nie spełnia zatem przesłanek dopuszczalności wynikających z art. 256 TFUE, art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 168 § 1 lit. d) regulaminu postępowania przed Trybunałem w świetle ich wykładni dokonanej w orzecznictwie²¹.

37. Wreszcie, jeśli chodzi o piąty zarzut szczegółowy, w którym Ryanair powołuje się na naruszenie prawa zawarte w pkt 49 zaskarżonego wyroku, kwestię tę należy również rozpatrzyć w świetle stwierdzenia zawartego w pkt 45 i 46 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym przedstawiona przez Komisję metoda obliczenia szkody poniesionej przez SAS, z uwzględnieniem wszystkich zobowiązań podjętych przez organy szwedzkie oraz w świetle szczególnych okoliczności związanych z pandemią COVID-19, spełnia kryteria dokładności określone w orzecznictwie i zapewnia wystarczające gwarancje, że nie dojdzie do nadmiernej rekompensaty. Ten zarzut szczegółowy należy zatem również oddalić jako bezzasadny.

4. W przedmiocie szóstego zarzutu szczegółowego

38. W szóstym zarzucie szczegółowym podniesionym w ramach drugiego zarzutu odwołania, skierowanym przeciwko pkt 51 zaskarżonego wyroku, wnosząca odwołanie podnosi, że Sąd dopuścił się naruszenia prawa polegającego na oddaleniu, jedynie poprzez odesłanie do pkt 25 tego wyroku, argumentu przedstawionego w ramach drugiego zarzutu skargi wnoszącej odwołanie, zgodnie z którym Komisja powinna była uwzględnić w spornej decyzji szkody poniesione przez inne przedsiębiorstwa lotnicze w Szwecji. Wnosząca odwołanie utrzymuje, że w okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie zasada, zgodnie z którą pomoc powinna być proporcjonalna do szkody, wymaga, by szkoda ta była oceniana nie tylko na poziomie beneficjenta pomocy, lecz również na poziomie jego konkurentów, a zatem w niniejszej sprawie konieczne było dokonanie oceny wpływu spornego środka na inne przedsiębiorstwa lotnicze. W każdym razie zdaniem Ryanaira Sąd nie mógł stwierdzić, jak uczynił to w pkt 82 i 84 zaskarżonego wyroku, że sporny środek jest uzasadniony ze względu na większą szkodę poniesioną przez SAS, zważywszy na jego sytuację konkurencyjną, i odmówić uwzględnienia tej sytuacji przy ocenie proporcjonalności pomocy w stosunku do szkody.

²¹ Zobacz wyrok z dnia 28 kwietnia 2022 r., Changmao Biochemical Engineering/Komisja (C-666/19 P, EU:C:2022:323, pkt 73, 74 i przytoczone tam orzecznictwo).

39. Należy zauważyć, że w pkt 51 zaskarżonego wyroku Sąd ustosunkował się do szczegółowego argumentu podniesionego przez Ryanaira w części drugiej jego drugiego zarzutu skargi. W ramach tego argumentu, rozwinętego w kilku liniijkach jednego punktu skargi wniesionej do Sądu, Ryanair, stwierdziwszy, że sporna decyzja nie zawiera żadnej oceny szkody poniesionej przez inne przedsiębiorstwa lotnicze prowadzące działalność w Szwecji, ograniczył się do odesłania do wykładni art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, za którą opowiada się on w ramach swojego pierwszego zarzutu skargi, zgodnie z którym zdarzenie nadzwyczajne w rozumieniu art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE ma z definicji wpływ na wszystkie podmioty gospodarcze danego sektora, a nie tylko na jeden z nich, wywodząc z tej wykładni, że Komisja miała obowiązek wyjaśnić powody, dla których tylko SAS poniósł szkodę w wyniku ograniczeń związanych z pandemią COVID-19. Sąd nie naruszył zatem prawa, uznając, że w celu ustosunkowania się do owego argumentu wystarczające jest odesłanie do uzasadnienia zawartego w pkt 25 zaskarżonego wyroku, w którym Sąd – moim zdaniem słusznie – odrzucił wykładnię art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, na której Ryanair oparł się w ramach swojego pierwszego zarzutu skargi.

40. W tych okolicznościach wnosząca odwołanie nie może również zarzucać Sądowi, że ten naruszył prawo w pkt 51 zaskarżonego wyroku, odmawiając uwzględnienia w ramach oceny proporcjonalności spornego środka „wpływu pomocy na inne przedsiębiorstwa lotnicze” i „sytuacji konkurencyjnej” SAS. Po pierwsze bowiem z pkt 39 niniejszej opinii wynika, że wnosząca odwołanie nie powołała się na konieczność uwzględnienia tych elementów w ramach argumentu oddalonego we wspomnianym wyżej pkt 51. Po drugie, jak słusznie zauważyła Komisja, punkt ten wpisuje się w ramy przeprowadzonego przez Sąd badania proporcjonalności spornego środka w stosunku do szkody podlegającej naprawieniu – które to badanie ma na celu jedynie ocenę istnienia ryzyka nadmiernej rekompensaty – a nie odmiennego badania koniecznego, odpowiedniego i proporcjonalnego charakteru tego środka w stosunku do zamierzonego celu. Pragnę jednak zauważyć, że w ramach ósmego zarzutu szczegółowego podniesionego w drugim zarzucie odwołania, skierowanego przeciwko innej części uzasadnienia zaskarżonego wyroku, Ryanair podniósł częściowo podobny argument, który zostanie przeanalizowany w ramach badania tego zarzutu szczegółowego.

41. W oparciu o powyższe rozważania uważam, że szósty zarzut szczegółowy podniesiony w ramach drugiego zarzutu odwołania również powinien zostać oddalony jako bezzasadny.

5. W przedmiocie siódmego zarzutu szczegółowego

42. W siódmym zarzucie szczegółowym podniesionym w ramach drugiego zarzutu odwołania, skierowanym przeciwko pkt 60 i 61 zaskarżonego wyroku, wnosząca odwołanie zarzuca Sądowi zasadniczo, że uznał on, iż zobowiązanie organów szwedzkich do odzyskania ex post pomocy w przypadku, gdyby sporny środek, ewentualnie w kumulacji z innymi środkami, w tym ze środkami przyznanymi przez władze zagraniczne, przekraczał szkodę rzeczywiście poniesioną przez SAS, było wystarczające. Ryanair uważa, że w ramach oceny istnienia ryzyka nadmiernej rekompensaty Komisja musi wziąć pod uwagę wszystkie elementy, którymi dysponuje przy przyjmowaniu decyzji na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE. W niniejszej sprawie Komisja powinna była wziąć pod uwagę w szczególności system pomocy ustanowiony już przez Królestwo Norwegii²², do którego SAS się kwalifikował.

²² Zatwierdzony przez Urząd Nadzoru EFTA w dniu 30 marca 2020 r. na podstawie art. 61 ust. 3 lit. b) porozumienia EOG, odpowiadającego art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE (zwany dalej „norweskim systemem pomocy”).

43. W zakresie, w jakim w drodze rozpatrywanego zarzutu szczegółowego zarzuca się Sądowi, że nie stwierdził, iż Komisja nie dokonała oceny ewentualnej kumulacji spornego środka z owym systemem pomocy, ów zarzut szczegółowy jest oczywiście bezzasadny. Wbrew temu, co twierdzi wnosząca odwołanie, z pkt 60 i 61 zaskarżonego wyroku wynika bowiem, że Sąd uznał, iż Komisja wzięła pod uwagę ów system pomocy zarówno przy ocenie istnienia a priori rzeczywistego ryzyka nadmiernej rekompensaty, jak i przy upewnieniu się, że istnieją odpowiednie mechanizmy gwarantujące wyeliminowanie a posteriori ewentualnej nadmiernej rekompensaty wynikającej z kumulacji spornego środka z innymi środkami, w tym z norweskim systemem pomocy. W pozostałym zakresie ten zarzut szczegółowy należy moim zdaniem uznać za niedopuszczalny. Wnosząca odwołanie powtarza bowiem jedynie twierdzenia podniesione w pierwszej instancji, nie wyjaśniając, dlaczego wniosek zawarty w pkt 61 zaskarżonego wyroku jest obciążony naruszeniem prawa lub oczywistym błędem w ocenie, oraz nie wskazując, w jaki sposób Komisja powinna była wziąć pod uwagę norweski system pomocy. W przypadku gdy twierdzenia Ryanaira zostaną mimo wszystko uznane za dopuszczalne i należy rozumieć je w ten sposób, że Ryanair utrzymuje, iż Sąd powinien był stwierdzić, że sporny środek został błędnie uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym pomimo ryzyka nadmiernej rekompensaty, wynikającego z możliwości skorzystania przez SAS z norweskiego systemu pomocy, zgadzam się z Komisją co do tego, że argument ten należy oddalić oraz że Sąd słusznie uznał, iż w takich okolicznościach – charakteryzujących się niepewnością co do przyszłego dostępu SAS do norweskiego systemu pomocy – podjęte przez organy szwedzkie zobowiązanie odzyskania ex post ewentualnej pomocy wypłaconej w nadmiarze z powodu kumulacji spornego środka z innymi środkami jest odpowiednie i wystarczające.

44. Z powyższego wynika moim zdaniem, że siódmy zarzut szczegółowy zawarty w drugim zarzucie odwołania również powinien zostać oddalony w części jako bezzasadny, a w części jako niedopuszczalny.

6. W przedmiocie ósmego zarzutu szczegółowego

45. Ósmy zarzut szczegółowy podniesiony w ramach drugiego zarzutu odwołania jest skierowany przeciwko pkt 62–64 zaskarżonego wyroku. W punktach tych Sąd oddalił argument podniesiony przez Ryanaira w ramach części drugiej jego drugiego zarzutu skargi, w którym Ryanair twierdzi, że przy ocenie zgodności spornego środka z rynkiem wewnętrznym Komisja powinna była wziąć pod uwagę, wśród elementów porównania szkody i rekompensaty, którego należy dokonać na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, przewagę konkurencyjną wynikającą dla SAS z dyskryminacyjnego charakteru tego środka. W szczególności w pkt 63 zaskarżonego wyroku Sąd, powołując się w drodze analogii na wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Aer Lingus i Ryanair Designated Activity²³ (zwany dalej „wyrokiem Aer Lingus”), stwierdził, że „w celu dokonania oceny zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym, korzyść przysporzona beneficjentowi tej pomocy nie obejmuje ewentualnej korzyści gospodarczej, jaką osiągnął on poprzez gospodarcze wykorzystanie tej pomocy”.

46. Wnosząca odwołanie utrzymuje przed Trybunałem, że uwzględnienie opisanej powyżej przewagi konkurencyjnej jest „istotne” dla ustalenia, „czy pomoc wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu”. Kwestionuje ona również znaczenie wyroku Aer Lingus, który dotyczył określenia kwoty pomocy uznanej za niezgodną z rynkiem wewnętrznym

²³ C-164/15 P i C-165/15 P, EU:C:2016:990, pkt 92.

w celu jej odzyskania, nie zaś porównania między korzyścią gwarantowaną w ramach pomocy a szkodą spowodowaną bezpośrednio przez zdarzenie nadzwyczajne w rozumieniu art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE.

47. Na wstępie pragnę zauważyć, że część argumentacji przedstawionej przez Ryanaira w ramach rozpatrywanego zarzutu szczegółowego dotyczy kwestii prawnej, która moim zdaniem jest odmienna od kwestii poruszonej w odpowiednim zarzucie podniesionym przed Sądem. O ile bowiem w skardze wniesionej w postępowaniu w pierwszej instancji wnosząca odwołanie podniosła jedynie, że nieuwzględnienie przewagi konkurencyjnej wynikającej z faktu, że SAS jest jedynym przedsiębiorstwem lotniczym, które skorzystało z pomocy zgodnie z art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, uniemożliwiło prawidłowe porównanie szkody i rekompensaty²⁴, o tyle w odwołaniu powiązała ona po raz pierwszy to zaniechanie z oceną proporcjonalności spornego środka w stosunku do zamierzonego celu. Tymczasem nawet przy założeniu, że poprzez taki argument Ryanair zamierzał powołać się na brak w spornej decyzji oceny wpływu spornego środka na konkurencję, ten zarzut szczegółowy byłby w każdym razie niedopuszczalny po pierwsze dlatego, że stanowiłby nowy zarzut, który nie może zostać podniesiony w ramach odwołania, a po drugie dlatego, że w każdym razie nie zostały spełnione wymogi jasności i precyzji ustanowione w art. 168 § 1 lit. d) regulaminu postępowania przed Trybunałem.

48. Ograniczę się zatem do ustosunkowania się do rozpatrywanego zarzutu szczegółowego w zakresie, w jakim zarzuca się Sądowi, że ten nie uznał za konieczne uwzględnienia wskazanej powyżej przewagi konkurencyjnej w celu ustalenia korzyści wynikającej ze spornego środka oraz oceny istnienia ryzyka nadmiernej rekompensaty. W tym względzie wnosząca odwołanie słusznie wskazuje, że w ramach takiej oceny Komisja ma obowiązek wziąć pod uwagę wszystkie czynniki, które mogą mieć wpływ na bezpośredni związek przyczynowy między zdarzeniem nadzwyczajnym, poniesionymi stratami a przyznaną pomocą, takie jak w szczególności kwoty otrzymane przez przedsiębiorstwo będące beneficjentem z tytułu odszkodowania za szkody poniesione w wyniku tego zdarzenia lub z tytułu innych interwencji publicznych w celu wsparcia przedsiębiorstw, podjętych w następstwie tego zdarzenia. Czynniki te mają bowiem wpływ na wysokość strat rzeczywiście poniesionych przez to przedsiębiorstwo, zmniejszając je. Nie oznacza to jednak, że przy ustalaniu wartości korzyści przyznanej owemu przedsiębiorstwu Komisja jest zobowiązana do uwzględnienia – przy założeniu, że można ją łatwo i dokładnie określić – wartości odpowiadającej, po pierwsze, wtórnym korzyściom związanym z przyznaniem pomocy oraz, po drugie, ewentualnym korzyściom gospodarczym, które przedsiębiorstwo to może osiągnąć dzięki wykorzystaniu pomocy. Wartość pierwszych z nich nie może być bowiem określona w sposób niezależny, natomiast w odniesieniu do drugich z nich w pkt 92 wyroku Aer Lingus, do którego Sąd odesłał w drodze analogii w pkt 63 zaskarżonego wyroku, Trybunał wyjaśnił, że obowiązek danego państwa członkowskiego zniesienia poprzez odzyskanie pomocy niezgodnej z jednolitym rynkiem i przywrócenia w ten sposób sytuacji istniejącej przed jej przyznaniem „oznacza odzyskanie korzyści, jakiej pomoc przysporzyła beneficjentowi, a nie odzyskanie ewentualnej korzyści ekonomicznej, jaką osiągnął on poprzez jej gospodarcze wykorzystanie”. Wbrew temu, co twierdzi Ryanair, takie odesłanie jest istotne przynajmniej w zakresie, w jakim Ryanair wskazał w skardze szczególną przewagę konkurencyjną, na którą powołał się w związku z uzyskaniem przez SAS zdolności do zwiększenia jego udziału w rynku po ustaniu ograniczeń związanych z pandemią²⁵. W związku z powyższym, jeśli wykluczyć korzyści

²⁴ Ryanair odnosi się w części drugiej drugiego zarzutu skargi do „proporcjonalności pomocy” właśnie w odniesieniu do koniecznej korelacji między rekompensatą a poniesionymi szkodami oraz do związku przyczynowego między tymi szkodami a zdarzeniem nadzwyczajnym w rozumieniu art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE.

²⁵ Zobacz opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie, w której zapadł wyrok Aer Lingus (C-164/15 P i C-165/15 P, EU:C:2016:515, pkt 62).

wtórne i pośrednie, o których mowa w pkt 48 niniejszej opinii, „przewaga konkurencyjna”, do której odnosi się wnosząca odwołanie, jest – jak mi się wydaje – jedynie korzyścią o charakterze gospodarczym i selektywnym, którą sporny środek przyznaje SAS i która, stawiając SAS w korzystniejszej sytuacji w stosunku do konkurencyjnych przedsiębiorstw lotniczych, prowadzi do zakłócenia konkurencji. Jak wynika z obwieszczenia Komisji w sprawie zastosowania art. [107 TFUE] i [108 TFUE] do pomocy państwa w formie gwarancji²⁶, do którego odsyłają zarówno sporna decyzja (zob. motywy 17, 18), jak i zaskarżony wyrok (zob. pkt 54), w przypadku gwarancji korzyść ta jest co do zasady obliczana jako różnica między ceną rynkową gwarancji a ceną rzeczywiście zapłaconą²⁷. Tymczasem Komisja oparła się właśnie na takim obliczeniu w motywie 68 spornej decyzji, aby ustalić kwotę pomocy przyznanej w ramach spornego środka w celu wykluczenia istnienia nadmiernej rekompensaty, nie odrzucając jednak hipotezy, że z uwagi na warunki rynkowe i trudności SAS w uzyskaniu kredytu kwotę tę należy uznać za równoważną kwocie pożyczki uzyskanej dzięki gwarancji państwa. W tych okolicznościach, stwierdzając w pkt 64 zaskarżonego wyroku, że Komisja prawidłowo uwzględniła korzyść przyznaną SAS, która wynikała ze spornego środka, oraz że nie można zarzucić tej instytucji, iż nie stwierdziła istnienia ewentualnej korzyści gospodarczej wynikającej z tej korzyści przyznanej SAS, Sąd nie dopuścił się naruszenia prawa, które Ryanair podnosi w ósmym zarzucie szczegółowym zawartym w jego drugim zarzucie odwołania. W związku z tym również ten zarzut szczegółowy powinien zostać oddalony jako bezzasadny.

7. Wnioski w przedmiocie drugiego zarzutu odwołania

49. Ponieważ uznałem, że należy oddalić wszystkie zarzuty szczegółowe podniesione przez wnoszącą odwołanie na poparcie jej drugiego zarzutu odwołania, ten drugi zarzut odwołania należy moim zdaniem oddalić w całości.

C. W przedmiocie trzeciego zarzutu odwołania

50. W ramach trzeciego zarzutu odwołania, skierowanego przeciwko pkt 70–89 zaskarżonego wyroku, Ryanair podnosi szereg naruszeń prawa i oczywiste przeinaczenie okoliczności faktycznych, których jego zdaniem dopuścił się Sąd, oddalając część pierwszą jego trzeciego zarzutu skargi i stwierdzając w pkt 89 zaskarżonego wyroku, że sporny środek, pomimo zastrzeżenia korzyści wynikającej ze spornego środka na rzecz SAS, był uzasadniony i nie naruszał zasady niedyskryminacji.

51. W zaskarżonym wyroku Sąd oddalił, po pierwsze, twierdzenie wnoszącej odwołanie, zgodnie z którym celem spornego środka jest, oprócz częściowego odszkodowania na rzecz SAS za szkodę wynikającą z pandemii COVID-19, zachowanie skomunikowania Szwecji, „dostępności wewnątrz Skandynawii” lub szwedzkiej gospodarki (pkt 74, 75) bądź też utrzymanie struktury rynku (pkt 76). Po drugie, Sąd oddalił argument wnoszącej odwołanie dotyczący dyskryminacyjnego charakteru pomocy przyznanej w drodze spornego środka (pkt 77, 78). Po trzecie, Sąd stwierdził, że różnica w traktowaniu na korzyść SAS była odpowiednia w celu naprawienia szkód wynikających z ograniczeń wprowadzonych z powodu pandemii COVID-19 i nie wykraczała poza to, co było konieczne do osiągnięcia tego celu (pkt 80–88).

²⁶ Dz.U. 2008, C 155, s. 10, zwane dalej „obwieszczeniem z 2008 r.”.

²⁷ Zobacz pkt 4.2 obwieszczenia z 2008 r.

52. W ramach trzeciego zarzutu odwołania wnosząca je podnosi trzy odrębne zarzuty szczegółowe, dotyczące odpowiednio każdego z punktów rozumowania przedstawionego przez Sąd. W celu zachowania tego samego porządku logicznego, który cechuje uzasadnienie zaskarżonego wyroku, rozpocznę moją analizę od drugiego zarzutu szczegółowego dotyczącego określenia celu spornego środka.

1. W przedmiocie drugiego zarzutu szczegółowego

53. Ryanair twierdzi po pierwsze, że Sąd naruszył prawo i przeinaczył w sposób oczywisty okoliczności faktyczne, oddalając w pkt 74 i 75 zaskarżonego wyroku argument, który Ryanair przedstawił w postępowaniu w pierwszej instancji, zgodnie z którym sporny środek miał na celu zachowanie skomunikowania Szwecji, „dostępności wewnątrz Skandynawii” lub szwedzkiej gospodarki. Zdaniem Ryanaira Sąd przyjął zbyt formalistyczną wykładnię spornej decyzji, której ponadto przeczy pkt 82 tego wyroku.

54. Moim zdaniem argumenty te są bezpodstawne. Cel spornego środka jest bowiem wyraźnie określony w motywie 9 spornej decyzji, zawartym w pkt 2.1 tej decyzji, zatytułowanym „Cel środka”, i polega, jak słusznie wskazano w pkt 75 zaskarżonego wyroku, na „naprawieniu szkody poniesionej przez SAS w wyniku odwołania lub reorganizacji jego lotów w następstwie wprowadzenia ograniczeń w zakresie przemieszczania się związanych z pandemią COVID-19”. Motywy 25 i 26 spornej decyzji – na których opiera się wnosząca odwołanie i które zawierają, oprócz informacji na temat pozycji SAS na rynku, również dane dotyczące jego wkładu w skomunikowanie Szwecji, w „dostępność wewnątrz Skandynawii”, w rynek pracy oraz, bardziej ogólnie, w szwedzką gospodarkę – mają jedynie na celu, jak wynika z ich umiejscowienia w pkt 2.5 tej decyzji, zatytułowanym „Beneficjent”, przedstawienie profilu przedsiębiorstwa będącego beneficjentem pomocy. Wbrew temu, co twierdzi Ryanair, nie określają one ani bezpośrednio, ani pośrednio celu wspomnianego środka, którym, jak wskazałem, zgodnie z podstawą prawną uzasadniającą jego zgodność z rynkiem wewnętrznym, jest naprawienie szkód wynikających z nadzwyczajnego zdarzenia, jakim jest pandemia COVID-19. Sąd nie popełnił zatem błędu w wykładni, który zarzuca mu wnosząca odwołanie. Nie istnieje również podnoszona przez nią sprzeczność między pkt 74 i 75 zaskarżonego wyroku a pkt 82 tego wyroku. Poza tym, że w punkcie tym dane liczbowe dotyczące udziałów SAS w ruchu wewnątrz Skandynawii i ruchu krajowym w Szwecji są uwzględnione jedynie jako wskaźnik szkody poniesionej przez to przedsiębiorstwo, a nie jako wskaźnik celu realizowanego przez organy szwedzkie, punkt ów wchodzi w zakres innej oceny, przeprowadzonej przez Sąd w pkt 80–87 zaskarżonego wyroku, dotyczącej proporcjonalności sposobu przyznania spornego środka w stosunku do realizowanego przez niego celu.

55. Ryanair podnosi po drugie, że w pkt 76 zaskarżonego wyroku Sąd dokonał błędnej wykładni prawa mającego zastosowanie, oddalając podniesiony przez Ryanaira argument, zgodnie z którym celem spornego środka było konieczne utrzymanie struktury rynku. W punkcie tym Sąd wyjaśnił, że „[o] ile jednak z punktu widzenia konkurencji lepszym rozwiązaniem może być udzielenie pomocy wszystkim podmiotom gospodarczym w celu zapobieżenia zmniejszeniu ich liczby”, o tyle „państwa członkowskie nie są zobowiązane do naprawienia wszystkich szkód spowodowanych zdarzeniem nadzwyczajnym, o którym mowa w art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, a w konsekwencji do przyznania pomocy wszystkim ofiarom tych szkód”. W tym względzie pragnę zauważyć, że wnosząca odwołanie twierdzi jedynie, że w świetle stwierdzenia zawartego w pkt 76 zaskarżonego wyroku Sąd powinien był dojść do wniosku, iż utrzymanie struktury rynku stanowiło (lub powinno było stanowić) część celów spornego środka, nie biorąc pod uwagę powodów, dla których Sąd wykluczył taki wniosek, które są zasadniczo takie same jak te, które

doprowadziły Sąd do oddalenia pierwszego zarzutu skargi i które dotyczą zakresu uznania, jaki w opinii tego Sądu przysługuje państwom członkowskim przy przyjmowaniu środków na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE. W przedmiocie tej tematyki ograniczę się zatem do odesłania do omówienia pierwszego zarzutu odwołania, który odpowiada pierwszemu zarzutowi skargi wniesionej do Sądu.

56. Jeśli chodzi o trzeci argument podniesiony przez Ryanaira, dotyczy on raczej naruszenia zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową i zostanie on zatem rozpatrzony w ramach analizy pierwszego zarzutu szczegółowego zawartego w trzecim zarzucie odwołania.

57. Z powyższych względów drugi zarzut szczegółowy zawarty w trzecim zarzucie odwołania należy moim zdaniem oddalić jako bezzasadny.

2. W przedmiocie pierwszego zarzutu szczegółowego

58. W pierwszym zarzucie szczegółowym podniesionym w ramach trzeciego zarzutu odwołania, skierowanym przeciwko pkt 77–80 zaskarżonego wyroku, wnosząca odwołanie zarzuca Sądowi zasadniczo, że nie zastosował prawidłowo zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową ustanowionego w art. 18 akapit pierwszy TFUE. Ryanair podnosi, że chociaż skutki pandemii COVID-19 miały wpływ na wszystkie przedsiębiorstwa lotnicze działające w Szwecji, jedynie SAS skorzystał z pomocy indywidualnej w rozumieniu art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE. Ponieważ w spornej decyzji wskazano wyraźnie, że taka pomoc może być przyznana jedynie przedsiębiorstwom lotniczym posiadającym koncesję na prowadzenie działalności wydaną przez Szwecję, i ponieważ takie kryterium zostało uznane przez Trybunał za równoznaczne z dyskryminacją ze względu na przynależność państwową w wyroku z dnia 18 marca 2014 r., *International Jet Management*²⁸, wnosząca odwołanie podnosi, że Sąd naruszył prawo, stwierdzając, iż sporna decyzja nie narusza art. 18 TFUE.

59. W zaskarżonym wyroku Sąd zauważył przede wszystkim w pkt 77, że „pomoc indywidualna [...] z definicji przysługuje tylko jednemu przedsiębiorstwu, z wyłączeniem wszystkich innych przedsiębiorstw, w tym przedsiębiorstw znajdujących się w sytuacji porównywalnej z sytuacją beneficjenta tej pomocy”, oraz wprowadza „z natury swej” „różnicę w traktowaniu, a nawet dyskryminację, która jest jednak nierozzerwalnie związana z indywidualnym charakterem tego środka”. Argument wnoszącej odwołanie sprowadzał się zatem do systematycznego podważania zgodności z rynkiem wewnętrznym każdej pomocy indywidualnej jedynie ze względu na jej charakter z natury wyłączny i przez to dyskryminacyjny, nawet jeżeli prawo Unii zezwala państwom członkowskim na przyznanie takiej pomocy, pod warunkiem że są spełnione wszystkie przesłanki przewidziane w art. 107 TFUE. W pkt 80 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził następnie, że przy założeniu, iż różnica w traktowaniu ustanowiona przez sporny środek ze względu na to, że przysparza ona korzyści jedynie SAS, może zostać zrównana z dyskryminacją, należy zbadać, czy jest ona uzasadniona zgodnym z prawem celem i czy jest konieczna, odpowiednia i proporcjonalna do jego osiągnięcia. W zakresie, w jakim Ryanair powołał się na art. 18 akapit pierwszy TFUE, Sąd zauważył, że postanowienie to zakazuje dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w zakresie stosowania traktatów „bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują”, i uznał, że w związku z tym należy zbadać, czy odmienne traktowanie ustanowione przez sporny środek jest dopuszczalne w świetle art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, który stanowi podstawę prawną spornej decyzji. Zdaniem Sądu takie badanie wymaga ustalenia „z jednej strony, czy cel [spornego] systemu pomocy spełnia wymogi

²⁸ C-628/11, EU:C:2014:171, pkt 68, zwany dalej wyrokiem „*International Jet Management*”.

przewidziane w tym ostatnim postanowieniu, a z drugiej strony, czy zasady przyznawania rozpatrywanej pomocy, a mianowicie w niniejszej sprawie fakt, że skorzystał z niej tylko SAS, mogą umożliwić osiągnięcie tego celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia”.

60. Ryanair podnosi przede wszystkim, że wbrew temu, co Sąd stwierdził w pkt 80 zaskarżonego wyroku, art. 107 TFUE nie stanowi „postanowienia szczególnego” w rozumieniu art. 18 akapit pierwszy TFUE, ponieważ nie ustanawia szczególnych zasad niedyskryminacji.

61. W tym względzie przypominam, że ogólna zasada niedyskryminacji zakazuje, z jednej strony, by porównywalne sytuacje były traktowane w odmienny sposób, a z drugiej strony, aby różne sytuacje były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione²⁹.

62. Artykuł 18 akapit pierwszy TFUE stanowi, że „[w] zakresie zastosowania traktatów i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową”. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem postanowienie to może być stosowane samodzielnie wyłącznie w sytuacjach podlegających prawu Unii, w odniesieniu do których traktaty nie zawierają szczególnych postanowień o zakazie dyskryminacji³⁰. Zdaniem Trybunału do postanowień tych należą w szczególności postanowienia traktatu dotyczące swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, przyznanej na mocy art. 20 ust. 2 lit. a) i art. 21 TFUE³¹, postanowienia dotyczące swobodnego przepływu towarów (art. 30, 34 i 110 TFUE)³², swobodnego przepływu pracowników (art. 45 TFUE)³³, swobody przedsiębiorczości (art. 49 TFUE)³⁴, swobody świadczenia usług (art. 56–62 TFUE)³⁵ i swobodnego przepływu kapitału (art. 63 i 65 TFUE)³⁶.

63. Zastosowanie art. 18 akapit pierwszy TFUE jest zatem uzależnione od tego, czy do sytuacji, która doprowadziła do podniesionej dyskryminacji, nie ma zastosowania żadne szczególne postanowienie traktatów zakazujące dyskryminacji ze względu na przynależność państwową³⁷. Czy art. 107 TFUE stanowi takie postanowienie?

64. Chociaż zawarty w akapicie pierwszym tego artykułu zakaz pomocy ma na celu zagwarantowanie, że konkurencja na rynku wewnętrznym nie będzie zakłócana przez interwencje państw członkowskich, które mają tendencję do faworyzowania przedsiębiorstw krajowych, przyznaję, że mam pewne trudności z uznaniem, iż postanowienie to ma charakter postanowienia mającego na celu wdrożenie zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową podobnie jak postanowienia traktatu FUE dotyczące czterech swobód. O ile między zasadą niedyskryminacji ustanowioną w art. 18 akapit pierwszy TFUE a przepisami dotyczącymi pomocy państwa istnieje tendencja do podobieństwa celów, a mianowicie ochrona konkurencji i swobód europejskich, o tyle przepisy te stanowią jednak instrument kontroli dyskryminacji, lecz

²⁹ Zobacz wyrok z dnia 27 października 2022 r., ADPA i Gesamtverband Autoteile-Handel (C-390/21, EU:C:2022:837, pkt 41).

³⁰ Zobacz wyrok z dnia 6 października 2022 r., Contship Italia (C-433/21 i C-434/21, EU:C:2022:760, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

³¹ Zobacz wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, pkt 65).

³² Zobacz wyrok z dnia 18 czerwca 2019 r., Austria/Niemcy (C-591/17, EU:C:2019:504, pkt 40).

³³ Zobacz wyrok z dnia 6 października 2020 r., Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, pkt 78).

³⁴ Zobacz wyrok z dnia 3 marca 2020 r., Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, pkt 55).

³⁵ Zobacz wyrok z dnia 18 czerwca 2019 r., Austria/Niemcy (C-591/17, EU:C:2019:504, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁶ Zobacz wyrok z dnia 18 marca 2021 r., Autoridade Tributária e Aduaneira (Podatek od zysków kapitałowych z nieruchomości) (C-388/19, EU:C:2021:212, pkt 21).

³⁷ Zobacz wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., TÜV Rheinland LGA Products i Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:453, pkt 31, 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

same w sobie nie zawierają zasady niedyskryminacji. Niemniej jednak, jak podnosi Komisja, w zakresie, w jakim ustępy 2 i 3 art. 107 TFUE przewidują pod pewnymi warunkami zgodność niektórych rodzajów pomocy z rynkiem wewnętrznym, dopuszczają one pewne różnice w traktowaniu, jeżeli różnice te są konieczne i proporcjonalne do osiągnięcia celów określonych w tych postanowieniach, a zatem mają znaczenie dla celów stosowania zasady niedyskryminacji jako „postanowienia szczególne” traktatów w rozumieniu art. 18 akapit pierwszy TFUE.

65. Ponadto, jak już zauważyłem w innej sprawie, w orzecznictwie Trybunału już od pewnego czasu podkreśla się ścisły związek między pojęciem selektywności zawartym w pojęciu pomocy a pojęciem dyskryminacji³⁸. Przesłanka dotycząca selektywnej korzyści wymaga ustalenia, czy w ramach danego systemu prawnego sporny środek krajowy może sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów” w porównaniu z innymi, które w świetle celu przyświecającemu temu systemowi znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej oraz które w związku z tym podlegają odmiennemu traktowaniu, które zasadniczo można uznać za dyskryminacyjne³⁹.

66. Jeżeli jednak pomoc przewidziana w ramach takiego środka zostanie następnie uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 2 i 3 TFUE, wprowadzone przez nią zróżnicowanie między przedsiębiorstwami znajdującymi się w porównywalnej sytuacji prawnej i faktycznej uznaje się za obiektywnie uzasadnione i tolerowane w zakresie, w jakim jest ono konieczne do osiągnięcia celów zasługujących na ochronę w porządku prawnym Unii. Dotyczy to zarówno środków indywidualnych, jak i systemów pomocy i oznacza, że dany środek, oprócz spełnienia przesłanek szczególnych określonych w postanowieniach stanowiących odstępstwo od zakazu pomocy ustanowionego w art. 107 ust. 1 TFUE, jest odpowiedni do osiągnięcia celów dozwolonych w tym traktacie i nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu pomocy lub do jej funkcjonowania⁴⁰. W ten właśnie sposób należy rozumieć stwierdzenie zawarte w pkt 77 zaskarżonego wyroku – zakwestionowane przez Ryanaira w ramach drugiego zarzutu szczegółowego zawartego w jego trzecim zarzucie odwołania – którego sformułowanie nie jest zbyt trafne. W logice rozumowania przyjętego przez Sąd w zaskarżonym wyroku stwierdzenie to nie ma jednak decydującego znaczenia, ponieważ Sąd przeprowadził w każdym razie w pkt 80 i nast. analizę proporcjonalności spornego środka.

67. W związku z powyższym należy moim zdaniem oddalić argument podniesiony przez Ryanaira, zgodnie z którym Sąd naruszył prawo, uznając, że art. 107 TFUE stanowi „postanowienie szczególne” w rozumieniu art. 18 akapit pierwszy TFUE.

68. Po drugie, Ryanair podnosi, że bezpośrednia dyskryminacja ze względu na przynależność państwową, taka jak wprowadzona przez sporny środek, jest uzasadniona jedynie w oparciu o wyraźnie przewidziane w traktacie podstawy odstępstwa, a zatem, ponieważ jest to środek mający wpływ na swobodne świadczenie usług, w oparciu o względy porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, określone w sposób wyczerpujący w art. 52 TFUE, do którego odsyła art. 62 TFUE. Zdaniem Ryanaira przedstawione przez Komisję w spornej decyzji względy uzasadniające dotyczące konieczności zachowania skomunikowania Szwecji, „dostępności wewnątrz Skandynawii” lub szwedzkiej gospodarki nie są objęte zakresem tych odstępstw. Ponieważ argument ten pokrywa się zasadniczo z argumentami przedstawionymi w ramach czwartego zarzutu odwołania Ryanaira, odsyłam do analizy tego zarzutu.

³⁸ Zobacz moja opinia w sprawach połączonych *World Duty Free Group i Hiszpania/Komisja* (C-51/19 P i C-64/19 P, EU:C:2021:51, pkt 17).

³⁹ Zobacz wyrok z dnia 8 listopada 2022 r., *Fiat Chrysler Finance Europe/Komisja* (C-885/19 P i C-898/19 P, EU:C:2022:859, pkt 67).

⁴⁰ Zobacz wyrok z dnia 22 marca 1977 r., *Iannelli & Volpi* (74/76, EU:C:1977:51, pkt 15, zwany dalej „wyrokiem Iannelli & Volpi”).

69. Po trzecie, Ryanair podnosi, że nawet gdyby swoboda świadczenia usług nie miała zastosowania w niniejszej sprawie, Sąd w każdym razie nie dokonał oceny, czy – jak wymaga tego orzecznictwo Trybunału, w szczególności wyrok *International Jet Management* – odmienne traktowanie wprowadzone przez sporny środek, który ma zastosowanie wyłącznie do SAS jako przedsiębiorstwa lotniczego posiadającego koncesję na prowadzenie działalności wydaną przez Szwecję i mającego siedzibę w Szwecji, jest uzasadnione „względami obiektywnymi, niezależnymi od przynależności państwowej zainteresowanych”. Przypominam, że w wyroku *International Jet Management* Trybunał uznał, że art. 18 TFUE stoi na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego, które wymagają od przewoźnika lotniczego posiadającego koncesję wydaną przez inne państwo członkowskie uzyskania zezwolenia na wlot do jego przestrzeni powietrznej w celu wykonywania lotów z państw trzecich, podczas gdy takie zezwolenie nie jest wymagane od przewoźników lotniczych posiadających koncesję wydaną przez pierwsze państwo członkowskie.

70. W tym względzie należy wyjaśnić, że SAS nie jest beneficjentem spornego środka ze względu na to, że posiada koncesję na prowadzenie działalności w Szwecji, lecz jako przedsiębiorstwo, które poniosło szkody w wyniku ograniczeń nałożonych przez to państwo członkowskie w odpowiedzi na kryzys wywołany pandemią COVID-19 i które działa na rynku transportu lotniczego, a także które szczególnie odczuło wpływ nadzwyczajnego zdarzenia, jakim było wystąpienie tej pandemii, i w odniesieniu do którego Szwecja postanowiła interweniować za pomocą środków wsparcia. Jak już wskazałem, Szwecja, wskazując SAS jako beneficjenta spornego środka, miała prawo oprzeć się na względach dotyczących między innymi wkładu SAS – procentowo większego w porównaniu z konkurencyjnymi przedsiębiorstwami lotniczymi – w osiągnięcie określonych celów podstawowych dla tego państwa członkowskiego, takich jak utrzymanie skomunikowania wewnętrznego zarówno na terytorium Szwecji, jak i w regionie Skandynawii, w tym na mniej komercyjnych trasach, oraz skomunikowania międzynarodowego, w szczególności w sytuacji przedłużającego się kryzysu i niepewności, takiej jak sytuacja spowodowana pandemią COVID-19. Niewątpliwie ze spornej decyzji wynika, że jedynie przedsiębiorstwa lotnicze, które spełniają określone przesłanki, w tym posiadają koncesję na prowadzenie działalności wydaną przez Szwecję i kwalifikują się do szwedzkiego systemu pomocy, mogą mieć dostęp do indywidualnych środków pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, takich jak sporny środek. Jednakże sama ta okoliczność nie pozwala moim zdaniem twierdzić, jak czyni to wnosząca odwołanie, że fakt, iż środek ten ma zastosowanie wyłącznie do SAS, narusza sam w sobie zasadę niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową ustanowioną w art. 18 akapit pierwszy TFUE. W każdym razie, nawet gdyby uznać, że wyrok *International Jet Management*, na który powołuje się wnosząca odwołania, ma znaczenie dla celów stosowania ogólnej zasady niedyskryminacji w dziedzinie pomocy państwa, nie wykluczam, że przypomniane powyżej względy, dotyczące wkładu SAS w zapewnienie skomunikowania Szwecji oraz „dostępności wewnątrz Skandynawii”, które to względy są zawarte w motywie 26 spornej decyzji, mogą w sytuacji nadzwyczajnej spowodowanej pandemią COVID-19 stanowić „względy obiektywne, niezależne od przynależności państwowej zainteresowanych” o charakterze niewyłącznie gospodarczym w rozumieniu tego wyroku.

71. W oparciu o powyższe rozważania uważam, że trzeci argument podniesiony przez Ryanaira w ramach pierwszego zarzutu szczegółowego jego trzeciego zarzutu odwołania jest również bezzasadny. W konsekwencji ten zarzut szczegółowy – w zbadanej dotychczas części – powinien zostać moim zdaniem oddalony jako bezzasadny.

3. W przedmiocie trzeciego zarzutu szczegółowego

72. W ramach trzeciego zarzutu szczegółowego zawartego w trzecim zarzucie odwołania, który dotyczy oceny proporcjonalności spornego środka dokonanej przez Komisję, Ryanair formułuje cztery odrębne zastrzeżenia wobec uzasadnienia zawartego w pkt 81–88 zaskarżonego wyroku. Trzy pierwsze zastrzeżenia są skierowane przeciwko pkt 84 zaskarżonego wyroku, w którym Sąd stwierdził, że „z[e] [spornej] decyzji wynika, że SAS ze względu na swoje większe udziały w rynku został bardziej dotknięty ograniczeniami odnoszącymi się do pandemii COVID-19 niż inni przewoźnicy lotniczy działający w Szwecji”.

73. Wnosząca odwołanie podnosi po pierwsze, że stwierdzenie to, na którym Sąd opiera się w celu uzasadnienia adekwatności nierównego traktowania na rzecz SAS wprowadzonego przez sporny środek, nie jest zawarte w spornej decyzji oraz że w związku z tym Sąd dokonał niedopuszczalnego zastąpienia uzasadnienia.

74. W tym względzie przypominam, że w ramach kontroli legalności, o której mowa w art. 263 TFUE, Trybunał i Sąd nie mogą w żadnym wypadku zastąpić własnym uzasadnieniem uzasadnienia autora zaskarżonego aktu⁴¹. Natomiast z wyjątkiem sytuacji, gdy żadna przesłanka materialna tego nie uzasadnia, Sąd w ramach skargi o stwierdzenie nieważności może interpretować uzasadnienie zaskarżonego aktu odmiennie niż jego autor, a nawet w pewnych okolicznościach odrzucić uzasadnienie formalne przyjęte przez autora⁴². W niniejszej sprawie w pkt 84 zaskarżonego wyroku Sąd ustosunkował się do argumentu przedstawionego przez Ryanaira, zgodnie z którym sama okoliczność, że SAS, którego działalność skupia się w Danii, Szwecji i Norwegii, odpowiada za 67% ruchu lotniczego wewnątrz Skandynawii i prawie połowę krajowego ruchu lotniczego w Szwecji, nie pozwala na uzasadnienie odmiennego traktowania wynikającego ze spornego środka⁴³. Tymczasem Sąd oparł się właśnie na tych danych – które są przedstawione w motywie 26 spornej decyzji i które w związku z tym Komisja siłą rzeczy wzięła pod uwagę przy ocenie zgodności spornego środka z rynkiem wewnętrznym – w celu stwierdzenia, po pierwsze, we wspomnianym pkt 84 zaskarżonego wyroku, że ze spornej decyzji *wynika*, iż ograniczenia wprowadzone w wyniku pandemii COVID-19 miały proporcjonalnie bardziej odczuwalny wpływ na SAS ze względu na jego największy udział w rynku niż na inne przedsiębiorstwa lotnicze działające w Szwecji, a po drugie, w pkt 86 tego wyroku, że należy uznać, iż odmiennie traktowanie sprzyjające SAS jest odpowiednie w celu naprawienia szkód wynikających z tych ograniczeń i nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu, biorąc również pod uwagę charakter i wysokość rozpatrywanej pomocy oraz zasady jej przyznania. Wynika z tego, że w pkt 82–86 zaskarżonego wyroku Sąd ograniczył się, w celu ustosunkowania się do zarzutu szczegółowego podniesionego przez wnoszącą odwołanie, do dokonania wykładni spornej decyzji zgodnie z zawartymi w niej wskazówkami i w związku z tym nie dokonał żadnego zastąpienia uzasadnienia wspomnianej decyzji.

75. Po drugie, Ryanair podnosi, że uzasadnienie przedstawione przez Sąd w pkt 84 zaskarżonego wyroku oznacza, że przedsiębiorstwo, które posiada znaczny udział w rynku i w związku z tym jest w stanie wykorzystać znaczną władzę rynkową, może przejąć dla siebie całość rekompensaty za szkody dostępnej na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE. Natomiast poszanowanie zasady proporcjonalności wymaga, aby taka rekompensata została rozdzielona pomiędzy wszystkie

⁴¹ Zobacz wyrok z dnia 6 października 2021 r., *World Duty Free Group i Hiszpania/Komisja* (C-51/19 P i C-64/19 P, EU:C:2021:793, pkt 70).

⁴² Zobacz wyrok z dnia 6 października 2021 r., *World Duty Free Group i Hiszpania/Komisja* (C-51/19 P i C-64/19 P, EU:C:2021:793, pkt 71).

⁴³ Zobacz pkt 82, 83 zaskarżonego wyroku.

podmioty gospodarcze działające na rynku proporcjonalnie do poniesionych szkód. Logika leżąca u podstaw tego uzasadnienia jest ponadto sprzeczna z art. 102 TFUE, ponieważ zastrzega szczególne prawa na rzecz przedsiębiorstwa dominującego, na którym spoczywa raczej szczególna odpowiedzialność za to, by nie zagrażało ono swoim zachowaniem skutecznej konkurencji.

76. Moim zdaniem argument ten również powinien zostać oddalony. Opiera się on na założeniu, że pomoc indywidualna mająca na celu naprawienie szkód poniesionych przez tylko jedną z ofiar nadzwyczajnego zdarzenia obecnych na rynku narusza w sposób nieunikniony zasadę proporcjonalności, która wymaga, aby pomoc została proporcjonalnie rozdzielona pomiędzy wszystkie ofiary tego zdarzenia, a zatem nie może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE. Zasadność takiego założenia została omówiona i wykluczona w ramach analizy pierwszego zarzutu odwołania. W analizie tej doszedłem do wniosku, że taka pomoc jest dopuszczalna na mocy art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, jeżeli wybór beneficjenta nie jest arbitralny oraz jest odpowiedni i proporcjonalny do celu przyświecającego temu postanowieniu. W sytuacji nadzwyczajnej, takiej jak ta spowodowana zdarzeniami objętymi zakresem tego postanowienia, państwo członkowskie powinno mieć możliwość swobodnego decydowania – pod kontrolą Komisji – o tym, na których rynkach interweniować za pomocą środków wyrównawczych i w jaki sposób rozdzielić dostępne zasoby również w celu zapewnienia, jak podkreśla Sąd w pkt 87 zaskarżonego wyroku, skuteczności jego interwencji. Jeśli chodzi o powołanie się przez Ryanaira na art. 102 TFUE i szczególną odpowiedzialność spoczywającą na przedsiębiorstwach zajmujących pozycję dominującą w rozumieniu tego postanowienia, pragnę zauważyć, po pierwsze, że wnosząca odwołanie nie utrzymuje ani nie wykazuje, że SAS zajmuje pozycję dominującą w rozumieniu tego postanowienia, a po drugie, że nawet gdyby taka pozycja została udowodniona, przyznanie pomocy indywidualnej nie oznacza samo w sobie, jak słusznie podkreśla rząd francuski, że beneficjent nadużywa swojej pozycji na rynku tylko dlatego, że konkurencyjne przedsiębiorstwa nie są beneficjentami podobnego środka. Ponadto, jak wynika z tego samego pkt 82 zaskarżonego wyroku, udział SAS w rynku został wzięty pod uwagę przez Sąd jako wskaźnik większej szkody poniesionej przez SAS, a zatem stanowi kryterium istotne do celów przyjęcia środka wyrównawczego na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE.

77. Po trzecie, Ryanair podnosi, że z pkt 85 zaskarżonego wyroku nie wynika jasno, jakie ograniczenia miały bardziej odczuwalny wpływ na SAS niż na wnoszącą odwołanie. Jeśli chodzi o ograniczenia dotyczące ogólnie pandemii COVID-19, stwierdzenie Sądu jest oczywiście błędne, ponieważ jako przedsiębiorstwo ogólnieuropejskie Ryanair odczuł wpływ tych ograniczeń w co najmniej takim samym stopniu jak SAS. Jeśli natomiast chodzi o ograniczenia przyjęte przez organy szwedzkie, zdaniem Ryanaira kryterium zastosowane przez Sąd jest arbitralne, ponieważ faworyzuje w sposób nieunikniony szwedzkie przedsiębiorstwa lotnicze, a ponadto stanowi pośrednią dyskryminację sprzyjającą rozdrobnieniu jednolitego rynku.

78. W tym względzie przypomnę, że celem spornego środka jest naprawienie SAS szkody wynikającej z odwołania lub reorganizacji jego lotów w następstwie wprowadzenia ograniczeń w zakresie przemieszczania się w kontekście pandemii COVID-19. Jak słusznie zauważa rząd szwedzki, szkodę tę ustala się poprzez zastosowanie kryterium, jakim jest odwołanie lub reorganizacja lotów, które jest niezależne od źródła ograniczeń. W celu dokonania oceny proporcjonalności spornego środka nie jest zatem konieczne, nawet gdyby było to możliwe w praktyce, ustalenie, czy takie szkody należy przypisać wyłącznie ograniczeniom przyjętym przez organy szwedzkie, czy też wszystkim ograniczeniom wprowadzonym przez państwa członkowskie lub przez państwa członkowskie i państwa trzecie. Ponadto, jak stwierdzono

w pkt 84 zaskarżonego wyroku, że spornej decyzji wynika, że zgodnie z terytorialnym charakterem pomocy państwa konieczność przyjęcia środka wyrównawczego na rzecz SAS została oceniona w odniesieniu do rynku szwedzkiego i przedsiębiorstw lotniczych obecnych na tym rynku oraz ich udziałów w owym rynku. W tych okolicznościach przyjęte przez Sąd kryterium oceny proporcjonalności spornego środka, uwzględniające większą szkodę poniesioną przez SAS z powodu jego większego udziału w rynku w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami lotniczymi obecnymi na rynku szwedzkim, nie ma charakteru dyskryminacyjnego i jest logiczną konsekwencją faktu, że sporny środek ma na celu zaradzenie konsekwencjom, jakie na rynku szwedzkim wywołało nadzwyczajne zdarzenie, jakim jest pandemia COVID-19.

79. Wreszcie, wnosząca odwołanie krytykuje kryterium „skuteczności” zawarte w pkt 87 zaskarżonego wyroku, w którym Sąd stwierdził, że z uwagi na niewielką kwotę spornego środka oraz w świetle oszacowania szkody poniesionej przez SAS wnosząca odwołanie nie wykazała, że podział tej kwoty na wszystkie przedsiębiorstwa lotnicze obecne w Szwecji nie pozbawiłby tego środka skuteczności. Argument ten należy moim zdaniem oddalić jako bezskuteczny, ponieważ jest skierowany przeciwko elementowi *ad abundantiam* uzasadnienia spornej decyzji i nie może prowadzić do stwierdzenia jej nieważności⁴⁴.

4. Wnioski w przedmiocie trzeciego zarzutu odwołania

80. Ponieważ uznałem, że należy oddalić wszystkie zarzuty szczegółowe podniesione przez wnoszącą odwołanie na poparcie jej trzeciego zarzutu odwołania, ten trzeci zarzut odwołania należy moim zdaniem oddalić w całości.

D. W przedmiocie czwartego zarzutu odwołania

81. W ramach czwartego zarzutu odwołania wnosząca odwołanie podnosi, że Sąd dopuścił się szeregu naruszeń prawa i przeinaczył w sposób oczywisty okoliczności faktyczne, oddalając część drugą jej trzeciego zarzutu skargi, w której podniosła ona naruszenie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług ze względu na dyskryminacyjny charakter spornego środka. Zarzut ten dzieli się na trzy zarzuty szczegółowe. Zarzuty szczegółowe drugi i trzeci zostaną przeanalizowane łącznie.

1. W przedmiocie pierwszego zarzutu szczegółowego

82. W ramach pierwszego zarzutu szczegółowego zawartego w czwartym zarzucie odwołania Ryanair podnosi, że Sąd – stwierdzając w pkt 94 zaskarżonego wyroku, iż wnosząca odwołanie nie wykazała, w jaki sposób wyłączny charakter spornego środka, z którego korzysta wyłącznie SAS, „może zniechęcać ją do podjęcia działalności w Szwecji lub świadczenia usług z i do tego kraju” – wybrał błędne kryterium oceny, czy środek krajowy utrudnia lub czyni mniej atrakcyjnym korzystanie ze swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości. Kryterium wynikające z orzecznictwa odnosi się raczej do zdolności danego środka do zniechęcenia „każdego zainteresowanego podmiotu gospodarczego”, a zatem w niniejszej sprawie przedsiębiorstw lotniczych innych niż SAS, działających w Szwecji, do podjęcia działalności lub świadczenia usług w danym państwie członkowskim.

⁴⁴ Zobacz podobnie wyrok z dnia 10 listopada 2022 r., *Laboratoire Pareva/Komisja* (C-702/21 P, niepublikowany, EU:C:2022:870, pkt 52).

83. Ten zarzut szczegółowy jest oczywiście bezzasadny. Po pierwsze, opiera się on na pobieżnej lekturze pkt 94 zaskarżonego wyroku. W zdaniu drugim tego punktu Sąd wyjaśnił, że wnosząca odwołanie nie wskazała „okoliczności faktycznych ani prawnych, które sprawiałaby, że [sporny] środek wywierałby skutki ograniczające, wykraczające poza te, które aktywuja zakaz ustanowiony w art. 107 ust. 1 TFUE, ale które [...] są jednak konieczne i proporcjonalne do naprawienia szkód wyrządzonych SAS zdarzeniem nadzwyczajnym, jakim jest pandemia COVID-19, zgodnie z wymogami przewidzianymi w art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE”. W ten sposób Sąd wyjaśnił zakres spoczywającego na wnoszącej odwołanie ciężaru dowodu, z którego strona ta nie wywiązała się, i nie powiązał go z jakimkolwiek odniesieniem do sytuacji konkretnego przedsiębiorstwa lotniczego, a w szczególności do sytuacji wnoszącej odwołanie. Z drugiej strony, jak słusznie zauważył rząd francuski, w zarzucie szczegółowym Ryanaira nie wzięto pod uwagę zawartego we wspomnianym pkt 94 zaskarżonego wyroku odniesienia do przeprowadzonej wcześniej przez Sąd analizy proporcjonalności spornego środka, w której uwzględniono sytuację wszystkich przedsiębiorstw lotniczych obecnych w Szwecji.

2. W przedmiocie zarzutów szczegółowych drugiego i trzeciego

84. W drugim zarzucie szczegółowym swojego czwartego zarzutu odwołania Ryanair utrzymuje, że stwierdzenie zawarte w pkt 94 zaskarżonego wyroku, przytoczone w pkt 82 niniejszej opinii, jest wewnętrźnie sprzeczne i narusza prawo, ponieważ w niniejszej sprawie nie było potrzeby przeprowadzenia jakiegokolwiek dowodu ze względu na to, że okoliczność arbitralnego pozbawienia korzyści zastrzeżonej dla głównego szwedzkiego przedsiębiorstwa lotniczego sama w sobie zniechęca inne przedsiębiorstwa lotnicze do swobodnego świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości. W tym względzie Ryanair powołuje się ponownie na wyrok International Jet Management. Wnosząca odwołanie podnosi w każdym razie, że przedstawiła różne dowody, w tym w szczególności sprawozdanie sporządzone w ramach działu usług inwestycyjnych Goodbody Stockbrokers oraz opinię biegłego w dziedzinie prawa lotniczego. Sąd nie dokonał jednak oceny tych dowodów. W ramach trzeciego zarzutu szczegółowego Ryanair podnosi zasadniczo, że Sąd błędnie oddalił argumenty podniesione przez niego w postępowaniu w pierwszej instancji, mające na celu wykazanie, że wynikające ze spornego środka ograniczenie swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości nie jest uzasadnione.

85. Należy przypomnieć, że aby sporny środek podlegał zakazowi ustanowionemu w art. 107 ust. 1 TFUE, musi on przyznawać korzyść w sposób selektywny niektórym przedsiębiorstwom, kategoriom przedsiębiorstw lub niektórym sektorom gospodarki, doprowadzając do tego, że znajdują się one w bardziej sprzyjającej w porównaniu z innymi sytuacji⁴⁵. Wynika z tego, że z definicji pomoc może wzmocnić pozycję beneficjenta na niekorzyść jego konkurentów i utrudnić tym ostatnim dostarczanie ich produktów lub świadczenie ich usług na rynku, którego dotyczy pomoc. Jak przyznał Trybunał, pomoc wiąże się często ze względu na swój charakter z ochroną, a zatem z pewnym podziałem rynku ze szkodą dla towarów i usług przedsiębiorstw, które z niej nie korzystają⁴⁶. Wnosząca odwołanie nie myli się zatem, gdy twierdzi zasadniczo, że każda pomoc, która zastrzega korzyść dla krajowego podmiotu gospodarczego, może mieć negatywny wpływ na swobodę świadczenia usług lub swobodę przedsiębiorczości w zakresie, w jakim przedsiębiorstwa działające na tym samym rynku co beneficjent korzystający z tych swobód nie uzyskują tej samej korzyści, podobnie jak każdy inny konkurent beneficjenta.

⁴⁵ Zobacz podobnie wyroki: z dnia 4 czerwca 2015 r., Komisja/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, pkt 59); z dnia 30 czerwca 2016 r., Belgia/Komisja (C-270/15 P, EU:C:2016:489, pkt 48).

⁴⁶ Zobacz podobnie, w dziedzinie swobodnego przepływu towarów, wyrok Iannelli & Volpi, pkt 15).

86. Jak zdaje się twierdzić wnosząca odwołanie, wpływ ten nie musi jednak prowadzić do ograniczenia wspomnianych swobód w rozumieniu traktatu⁴⁷. W szczególności można zadać sobie pytanie, w jaki sposób pomoc indywidualna przyznana przedsiębiorstwu działającemu na rynku będącym przedmiotem wymiany handlowej między państwami członkowskimi, poza tym, że wywiera wpływ na tę wymianę, prowadzi w sposób konieczny i systematyczny do bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową tylko dlatego, że beneficjentem tej pomocy jest przedsiębiorstwo krajowe, lub zniechęca podmioty gospodarcze z innych państw członkowskich do podjęcia działalności lub świadczenia usług w danym państwie członkowskim, czy też nawet powoduje, że świadczenie usług między państwami członkowskimi jest trudniejsze niż świadczenie usług wyłącznie w danym państwie członkowskim⁴⁸. Tymczasem argument podniesiony przez wnoszącą odwołanie w ramach rozpatrywanego zarzutu szczegółowego, w zakresie, w jakim opiera się on na takim automatyzmie, nie pozwala sam w sobie na podważenie stwierdzenia zawartego w pkt 94 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym wnosząca odwołanie nie przedstawiła dowodów pozwalających uznać, że w zakresie, w jakim sporny środek jest korzystny wyłącznie dla SAS, wywołuje on skutek zniechęcający do korzystania ze swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług. Jeśli chodzi o dowody przedstawione w tym względzie przed Sądem przez wnoszącą odwołanie, ogranicza się ona zasadniczo do ogólnego odesłania do dwóch opinii biegłych, o które zwróciła się, z którego to odesłania nie wynika żadne konkretne znaczenie tych opinii biegłych dla rozpatrywanej kwestii.

87. Moim zdaniem drugi zarzut szczegółowy podniesiony w ramach czwartego zarzutu odwołania powinien zatem zostać oddalony jako bezzasadny. W konsekwencji należy również oddalić trzeci zarzut szczegółowy w zakresie, w jakim opiera się on zasadniczo na założeniu, że Sąd błędnie wykluczył istnienie ograniczenia swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, a zatem zakłada uwzględnienie drugiego zarzutu szczegółowego podniesionego przez wnoszącą odwołanie.

3. Wnioski w przedmiocie czwartego zarzutu odwołania

88. Ponieważ uznałem, że należy oddalić wszystkie zarzuty szczegółowe podniesione przez wnoszącą odwołanie na poparcie jej czwartego zarzutu odwołania, ten czwarty zarzut odwołania należy moim zdaniem oddalić w całości.

E. W przedmiocie piątego zarzutu odwołania

89. W ramach piątego zarzutu odwołania, skierowanego przeciwko pkt 99 i 100 zaskarżonego wyroku, Ryanair podnosi, że Sąd dopuścił się szeregu naruszeń prawa i przeinaczył okoliczności faktyczne, oddalając czwarty zarzut skargi, dotyczący naruszenia jego praw proceduralnych ze względu na brak wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, jedynie poprzez odesłanie do oceny pierwszych trzech zarzutów skargi dotyczących zasadności oceny zgodności spornego środka z rynkiem wewnętrznym.

⁴⁷ Zobacz podobnie wyrok Iannelli & Volpi, pkt 10.

⁴⁸ Podkreślam, że w niniejszej sprawie kwestia ewentualnego naruszenia postanowień traktatu dotyczących swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług pojawia się jedynie w odniesieniu do spornego środka rozpatrywanego odrębnie, a zatem niezależnie od szwedzkiego systemu pomocy.

90. W zaskarżonym wyroku Sąd stwierdził, po pierwsze, że czwarty zarzut skargi podniesiony przez Ryanaira ma w rzeczywistości charakter posiłkowy, na wypadek gdyby Sąd nie zbadał zasadności oceny pomocy jako takiej (pkt 99). Po drugie, Sąd stwierdził, że zarzut ten jest „pozbawiony autonomicznej treści”, stanowiąc jedynie powtórzenie „w sposób bardziej zwięzły argument[ów] podniesion[y]ch w ramach zarzutów od pierwszego do trzeciego, bez wskazania konkretnych elementów, które świadczyłyby o ewentualnych poważnych trudnościach” (pkt 100).

91. Ryanair zauważa po pierwsze, że w odróżnieniu od trzech pierwszych zarzutów skargi zarzut czwarty nie wymagał wykazania, iż oceny Komisji były błędne. W związku z tym do kontroli, którą musiał przeprowadzić Sąd, zastosowano inne kryterium i Sąd nie mógł poprzestać na odesłaniu do wyniku badania trzech pierwszych zarzutów skargi w celu uznania zarzutu czwartego za bezzasadny. Po drugie, Ryanair podnosi, że wbrew temu, co stwierdził Sąd, Ryanair przedstawił na poparcie swojego czwartego zarzutu skargi niezależne argumenty mające na celu wykazanie luk w informacjach posiadanych przez Komisję w chwili wydania spornej decyzji, które to luki mogły zostać uzupełnione jedynie poprzez wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego.

92. Należy przede wszystkim przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zgodność z prawem decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń, wydanej na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2015/1589⁴⁹, jest uzależniona od tego, czy ocena informacji i danych posiadanych przez Komisję podczas wstępnego etapu badania zgłoszonego środka powinna była obiektywnie wzbudzić wątpliwości co do zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym. Istnienie wątpliwości co do tej zgodności stanowi właśnie dowód, jaki powinien zostać przeprowadzony, aby wykazać, że Komisja była zobowiązana wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające, o którym mowa w art. 108 ust. 2 TFUE. Dowód ten, którego należy poszukiwać zarówno w okolicznościach wydania decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń, jak i w jej treści, powinien zostać przedstawiony przez wnoszącego o stwierdzenie nieważności tej decyzji na podstawie zbioru zgodnych poszlak⁵⁰. Trybunał wyjaśnił w tym względzie, że wysoka kwota pomocy przyznanej na podstawie rozpatrywanego środka, jak również złożony i nowy charakter tego środka nie stanowią same w sobie przesłanek wskazujących na istnienie poważnych trudności, które wymagają wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego⁵¹.

93. W niniejszej sprawie, jak wynika z powyższych rozważań, w trzech pierwszych zarzutach skargi wnosząca odwołanie powołała się na szereg oczywistych błędów w ocenie, które jej zdaniem spowodowały wadliwość oceny zgodności spornego środka z rynkiem wewnętrznym. W czwartym zarzucie skargi podniosła ona, że badanie przeprowadzone przez Komisję było niepełne i niewystarczające, oraz utrzymywała, że wynik oceny zgodności tego środka byłby inny w wyniku formalnego postępowania wyjaśniającego. W tym kontekście, po pierwsze, odnosząc się do argumentów przedstawionych w ramach zarzutów skargi pierwszego i drugiego, Ryanair podniósł, że sporna decyzja zawiera szereg luk, w szczególności brak dokładnej oceny kwoty pomocy i strat poniesionych przez SAS, brak uwzględnienia przewagi konkurencyjnej SAS i wkładu innych przedsiębiorstw lotniczych w zapewnienie skomunikowania Szwecji, a także niewystarczający charakter analizy zgodności spornego środka z zasadami niedyskryminacji, swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości. Po drugie, Ryanair podniósł, że kryzys wywołany pandemią nie zwalnia Komisji z obowiązku wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego w przypadku poważnych trudności w ocenie pomocy. Wreszcie, odnosząc się ponownie do trzech pierwszych zarzutów skargi, Ryanair podniósł, że każdy z zarzutów

⁴⁹ Rozporządzenie Rady (UE) z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tekst jednolity) (Dz.U. 2015, L 248, s. 9).

⁵⁰ Wyrok z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Tempus Energy i Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:663, pkt 38, 40).

⁵¹ Wyrok z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Tempus Energy i Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:663, pkt 64).

szczegółowych podniesionych w ramach tych zarzutów skargi, w odniesieniu do których mógłby on przedstawić decydujące informacje w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego, byłby wystarczający, aby w przypadku wszczęcia takiego postępowania Komisja mogła stwierdzić, że sporny środek jest niezgodny z rynkiem wewnętrznym.

94. W świetle powyższego należy stwierdzić, że Sąd słusznie uznał, iż argumenty podniesione przez Ryanaira w ramach czwartego zarzutu skargi są pozbawione własnej autonomii. Jak wskazuje rząd francuski, istnieje bowiem oczywista zbieżność między tymi argumentami a argumentami podniesionymi w ramach trzech pierwszych zarzutów skargi. W tych okolicznościach Sąd nie był zobowiązany do odrębnego badania zarzutów szczegółowych podniesionych w ramach trzech pierwszych zarzutów skargi oraz identycznych zarzutów szczegółowych podniesionych w ramach czwartego zarzutu skargi, lecz mógł uznać, że badanie tych ostatnich zostało objęte badaniem tych pierwszych. Jak zauważa rząd francuski, wyrok z dnia 2 kwietnia 2009 r., *Bouygues i Bouygues Télécom/Komisja*⁵², na który powołuje się wnosząca odwołanie, nie stoi na przeszkodzie takiemu podejściu. Przeciwnie, w sprawie, w której zapadł ten wyrok, Sąd zbadał łącznie dwa zarzuty co do istoty podniesione w skardze, dotyczące odpowiednio istnienia poważnych trudności i prawidłowości ocen dokonanych przez Komisję⁵³, wykluczając te pierwsze po stwierdzeniu braku dowodów mogących podważyć zasadność tych drugich⁵⁴, przy czym takie podejście nie spotkało się z krytyką Trybunału.

95. W tym kontekście powołanie się przez wnoszącą odwołanie na stwierdzenie zawarte w pkt 49 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym metoda obliczenia szkody zdefiniowana przez Komisję nie pozwala całkowicie uniknąć sytuacji, w której oszacowanie szkody obejmie również skutki decyzji podjętych przez SAS, które nie mają bezpośredniego związku z pandemią COVID-19, jest pozbawione znaczenia, ponieważ w świetle kontekstu, w jaki się wpisuje, i całości ocen przeprowadzonych przez Sąd, takie stwierdzenie nie pozwala uznać, że zdaniem Sądu Komisja napotkała poważne trudności, które uniemożliwiały wykluczenie istnienia rzeczywistego ryzyka nadmiernej rekompensaty i podały w wątpliwość zgodność spornego środka z rynkiem wewnętrznym⁵⁵. To samo odnosi się do stwierdzeń Sądu dotyczących braku dowodów na zniechęcający wpływ spornego środka na swobodę świadczenia usług i swobodę przedsiębiorczości. Wreszcie, jeśli chodzi o odniesienie się przez wnoszącą odwołanie do kwestii, którą określa ona jako nową, dotyczącą jednoczesnego zastosowania środków na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) i art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, pragnę zauważyć, po pierwsze, że – jak wskazano w pkt 21 niniejszej opinii – sporna decyzja wykluczyła w każdym razie kumulację różnych rodzajów pomocy przyznanych SAS na podstawie tych przepisów, a po drugie, że – jak wspomniano powyżej – nowy charakter spornego środka nie stanowi jednak sam w sobie przesłanki wskazującej na istnienie poważnych trudności, które wymagałyby wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.

96. W świetle wszystkich powyższych okoliczności uważam, że piąty zarzut odwołania powinien zostać oddalony jako bezzasadny.

⁵² C-431/07 P, EU:C:2009:223, pkt 66.

⁵³ Zobacz wyrok z dnia 2 kwietnia 2009 r., *Bouygues i Bouygues Télécom/Komisja*, C-431/07 P, EU:C:2009:223, pkt 62.

⁵⁴ Zobacz wyrok z dnia 4 lipca 2007 r., *Bouygues i Bouygues Télécom/Komisja* (T-475/04, EU:T:2007:196, pkt 126, 155, 156).

⁵⁵ Zobacz pkt 37 niniejszej opinii.

F. W przedmiocie szóstego zarzutu odwołania

97. W szóstym zarzucie odwołania, skierowanym przeciwko pkt 105–116 zaskarżonego wyroku, Ryanair podnosi naruszenie prawa i oczywiste przeinaczenie okoliczności faktycznych, których jego zdaniem dopuścił się Sąd, oddalając jego piąty zarzut skargi dotyczący naruszenia art. 296 akapit drugi TFUE. Po pierwsze, zdaniem wnoszącej odwołanie Sąd błędnie zastosował orzecznictwo Trybunału dotyczące zakresu obowiązku uzasadnienia, gdy uznał, że stan faktyczny związany z pandemią COVID-19 powinien zostać wzięty pod uwagę przy ocenie odpowiedniego i wystarczającego charakteru uzasadnienia spornej decyzji. Po drugie, wnosząca odwołanie podnosi, że poszanowanie gwarancji, takich jak prawo do otrzymania odpowiednio uzasadnionej decyzji, jest tym bardziej istotne, gdy instytucje Unii dysponują, jak w niniejszej sprawie, szerokim zakresem uznania.

98. Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, przywołanym przez Sąd w pkt 105 zaskarżonego wyroku, uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli. Spełnienie wymogu uzasadnienia należy oceniać w świetle okoliczności danej sprawy, w szczególności treści aktu, charakteru powołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę⁵⁶. Zarzuty szczegółowe podniesione przez wnoszącą odwołanie należy przeanalizować właśnie w oparciu o te zasady.

99. W odniesieniu do pierwszego z tych zarzutów szczegółowych wydaje mi się oczywiste, że odniesienie się przez Trybunał do kontekstu, w jaki wpisuje się akt, nawet przy założeniu, że obejmuje on również elementy o charakterze czysto faktycznym, nie może w żadnym razie być interpretowane w ten sposób, że odesłanie do tego kontekstu pozwala zmniejszyć standard uzasadnienia wymagany od instytucji Unii na mocy art. 296 TFUE zgodnie z jego wykładnią dokonaną w przywołanym wyżej orzecznictwie. Wynika z tego, że Ryanair słusznie podnosi naruszenie tego postanowienia, jeżeli, jak twierdzi wnosząca odwołanie, Sąd uzasadnił w zaskarżonym wyroku brak uzasadnienia spornej decyzji, powołując się na kryzys spowodowany pandemią COVID-19.

100. Jednakże, jak słusznie zauważają zarówno rząd francuski, jak i Komisja, w żadnym fragmencie uzasadnienia tego wyroku, dotyczącym analizy piątego zarzutu skargi, nie znajduje się jakiegokolwiek odniesienie do kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 jako elementu kontekstu, który należy uwzględnić w celu dokonania oceny odpowiedniego i wystarczającego charakteru uzasadnienia spornej decyzji zgodnie z orzecznictwem, o którym mowa w poprzednim punkcie. Pierwszy zarzut szczegółowy powinien zatem zostać oddalony.

101. Jeśli chodzi o drugi zarzut szczegółowy, analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie pozwala stwierdzić, że Sąd naruszył art. 296 TFUE, w szczególności w odniesieniu do charakteru spornego aktu, a mianowicie decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE. W tym względzie przypominam, podobnie jak uczynił to Sąd w pkt 106 i 107 zaskarżonego

⁵⁶ Wyrok z dnia 20 stycznia 2022 r., Komisja/Hubei Xinyegang Special Tube (C-891/19 P, EU:C:2022:38, pkt 87, 88).

wyroku, że Trybunał miał już okazję wyjaśnić, że taka decyzja, która jest wydawana w krótkim terminie, powinna zawierać jedynie powody, dla których Komisja uważa, iż nie stoi w obliczu poważnych trudności w zakresie oceny zgodności danej pomocy z rynkiem wewnętrznym, oraz że nawet zwięzłe uzasadnienie takiej decyzji należy uznać za wystarczające, jeśli w każdym razie decyzja ta wyraźnie i jednoznacznie określa powody, dla których Komisja uznała, że nie stoi w obliczu takich poważnych trudności⁵⁷. W niniejszej sprawie Sąd zbadał w pkt 108–114 zaskarżonego wyroku różne luki w uzasadnieniu, które Ryanair podniósł w swojej skardze – dotyczące braku oceny zgodności pomocy z zasadą równego traktowania, swobodą przedsiębiorczości i swobodą świadczenia usług, braku oceny przewagi konkurencyjnej przyznanej SAS, braku oceny metody obliczenia szkody i kwoty pomocy oraz braku wyjaśnienia powodów, dla których SAS został potraktowany inaczej niż inne szwedzkie przedsiębiorstwa lotnicze, które poniosły szkody w wyniku pandemii COVID-19 – uznając je za nieistniejące i stwierdzając w pkt 115 tego wyroku, że sporna decyzja została wystarczająco uzasadniona. Wbrew temu, co twierdzi wnosząca odwołanie, badanie to nie jest obarczone żadnym błędem co do wymaganego poziomu uzasadnienia w odniesieniu do rozpatrywanego środka oraz wniosków, do jakich doszedł Sąd, dotyczących odpowiedniego charakteru uzasadnienia spornej decyzji. Ponadto pragnę zauważyć, że szereg zarzut szczegółowych podniesionych przez Ryanaira w ramach jego piątego zarzutu skargi i powtórzonych w szóstym zarzucie odwołania miał w rzeczywistości na celu zarzucenie Komisji raczej rzeczywistego braku badania, aniżeli braku uzasadnienia. Odpowiedź na te zarzuty szczegółowe znajduje się zatem raczej we fragmentach zaskarżonego wyroku dotyczących analizy trzech pierwszych zarzutów skargi, aniżeli w pkt 108–114 tego wyroku, dotyczących naruszenia obowiązku uzasadnienia.

102. W świetle powyższego szósty zarzut odwołania należy moim zdaniem oddalić jako bezzasadny.

G. Wnioski w przedmiocie odwołania

103. W oparciu o wszystkie powyższe rozważania uważam, że wszystkie zarzuty odwołania, a tym samym odwołanie w całości, powinny zostać oddalone.

IV. Wnioski

104. W świetle wszystkich powyższych uwag proponuję Trybunałowi, by oddalił odwołanie. Zgodnie z art. 184 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem proponuję również Trybunałowi, by obciążył Ryanaira kosztami poniesionymi przez Komisję i SAS oraz stwierdził, że Republika Francuska i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.

⁵⁷ Zobacz wyrok z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Tempus Energy i Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:663, pkt 199).