



## Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

z dnia 17 lutego 2021 r.\*

Pomoc państwa – Rynek transportu lotniczego w Szwecji, ze Szwecji i do Szwecji –  
Gwarantowane pożyczki mające na celu wsparcie przedsiębiorstw lotniczych w kontekście pandemii  
COVID-19 – Decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa –  
Środek przeznaczony na zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego –  
Swoboda świadczenia usług – Równość traktowania – Proporcjonalność – Kryterium posiadania  
koncesji wydanej przez władze szwedzkie – Brak wyważenia korzystnych skutków pomocy z jej  
negatywnymi skutkami dla warunków wymiany handlowej i utrzymania niezakłóconej konkurencji –  
Artykuł 107 ust. 3 lit. b) TFUE – Ratio legis – Obowiązek uzasadnienia

W sprawie T-238/20,

**Ryanair DAC**, z siedzibą w Swords (Irlandia), którego reprezentują adwokaci E. Vahida,  
F.-C. Laprèvote, S. Rating i I.-G. Metaxas-Maranghidis,

strona skarżąca,

przeciwko

**Komisji Europejskiej**, którą reprezentują L. Flynn, S. Noë i F. Tomat, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

**Republikę Francuską**, którą reprezentują E. de Moustier, C. Mosser, A. Daniel i P. Dodeller,  
w charakterze pełnomocników,

oraz przez

**Królestwo Szwecji**, które reprezentują C. Meyer-Seitz, H. Eklinder, A. Runeskjöld, M. Salborn  
Hodgson, H. Shev, R. Shabsavan Eriksson i J. Lundberg, w charakterze pełnomocników,

interwencji,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji  
C(2020) 2366 final z dnia 11 kwietnia 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56812 (2020/N) –  
Szwecja – COVID-19: system gwarancji pożyczek dla przedsiębiorstw lotniczych,

\* Język postępowania: angielski.

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym),

w składzie: M. van der Woude, prezes, A. Kornezov, E. Buttigieg (sprawozdawca), K. Kowalik-Bańczyk i G. Hesse, sędziowie,

sekretarz: S. Spyropoulos, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 22 września 2020 r.,  
wydaje następujący

**Wyrok**

**Okoliczności powstania sporu**

- 1 W dniu 3 kwietnia 2020 r. Królestwo Szwecji zgłosiło Komisji Europejskiej środek pomocy w postaci programu gwarantowanych pożyczek dla niektórych przedsiębiorstw lotniczych (zwany dalej „rozpatrywanym systemem pomocy”) zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE. Rozpatrywany system pomocy ma na celu zapewnienie, aby przedsiębiorstwa lotnicze posiadające koncesję wydaną przez to państwo członkowskie (zwaną dalej „szwedzką koncesją”) i pełniące istotną rolę w systemie komunikacji tego państwa utrzymały wystarczającą płynność finansową, co pozwoli zapobiec sytuacji, w której zakłócenia spowodowane pandemią COVID-19 zagroziłyby ich rentowności, oraz zachować ciągłość działalności gospodarczej w czasie obecnego kryzysu i po jego zakończeniu. Rozpatrywanym systemem pomocy zostaną objęte wszystkie przedsiębiorstwa lotnicze posiadające, na dzień 1 stycznia 2020 r., szwedzką koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w dziedzinie przewozów lotniczych, udzielaną na podstawie art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz.U. 2008, L 293, s. 3), z wyjątkiem przedsiębiorstw lotniczych, których główna działalność polega na świadczeniu nieregularnych usług w zakresie pasażerskich przewozów lotniczych. Maksymalna kwota gwarantowanych pożyczek w ramach tego systemu wyniesie 5 mld koron szwedzkich (SEK), gwarancja będzie dotyczyć środków inwestycyjnych i kapitału obrotowego, zostanie udzielona najpóźniej do dnia 31 grudnia 2020 r. i pozostanie w mocy przez maksymalnie sześć lat.
- 2 W dniu 11 kwietnia 2020 r. Komisja wydała decyzję C(2020) 2366 final w sprawie pomocy państwa SA.56812 (2020/N) – Szwecja – COVID-19: system gwarantowanych pożyczek dla przedsiębiorstw lotniczych (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”), w której, po stwierdzeniu, że przedmiotowy środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, instytucja ta oceniła jego zgodność z rynkiem wewnętrznym w świetle komunikatu z dnia 19 marca 2020 r. zatytułowanego „Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19” (Dz.U. 2020, C 91 I, s. 1, zmienionego w dniu 3 kwietnia 2020 r. (Dz.U. 2020, C 112 I, s. 1) (zwanego dalej „ramami tymczasowymi”).
- 3 W tym względzie, po pierwsze, Komisja uznała, że zgodnie z rozporządzeniem nr 1008/2008 kwalifikujące się przedsiębiorstwa lotnicze mają „główne miejsce prowadzenia działalności” (zob. pkt 26 poniżej) w Szwecji, a ich sytuacja finansowa jest regularnie kontrolowana przez krajowy organ wydający koncesje. Ponadto wykonywanie regularnych usług przewozu osób przez beneficjentów rozpatrywanego środka może mieć istotne znaczenie dla systemu komunikacji tego kraju. W związku z tym kryteria dopuszczania do korzystania z tego środka są istotne dla określenia przedsiębiorstw lotniczych mających związek ze Szwecją i przyczyniających się do funkcjonowania systemu komunikacji w tym państwie, zgodnie z celem rozpatrywanego systemu pomocy. Po drugie, instytucja ta uznała, że rzeczony system jest konieczny, odpowiedni i proporcjonalny do celów zaradzenia poważnym

zaburzeniom w gospodarce szwedzkiej oraz że spełnia on wszystkie istotne warunki określone w sekcji 3.2 ram tymczasowych, zatytułowanym „Pomoc w formie gwarancji kredytowych”. Komisja doszła zatem do wniosku, że rozpatrywany system pomocy jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w świetle art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, i nie wniosła wobec niego zastrzeżeń.

### **Postępowanie i żądania stron**

- 4 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 1 maja 2020 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.
- 5 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w tym samym dniu, skarżąca wniosła o rozpoznanie skargi przez Sąd w trybie przyspieszonym, na podstawie art. 151 i 152 regulaminu postępowania przed Sądem. Postanowieniem z dnia 27 maja 2020 r. Sąd (dziesiąta izba) przychylił się do wniosku o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym.
- 6 W dniu 15 czerwca 2020 r. Komisja złożyła w sekretariacie Sądu odpowiedź na skargę.
- 7 Na podstawie art. 106 § 2 regulaminu postępowania skarżąca złożyła w dniu 22 czerwca 2020 r. uzasadniony wniosek o wyznaczenie rozprawy.
- 8 Na wniosek dziesiątej izby Sąd – na podstawie art. 28 regulaminu postępowania – postanowił przekazać sprawę składowi powiększonemu.
- 9 W ramach środka organizacji postępowania w rozumieniu art. 89 regulaminu postępowania Sąd w dniu 20 lipca 2020 r. wezwał skarżącą do udzielenia na piśmie odpowiedzi na dwa pytania. Skarżąca zastosowała się do tego wezwania w wyznaczonym terminie.
- 10 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 20 lipca 2020 r. Republika Francuska złożyła wniosek o dopuszczenie jej do niniejszej sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 lipca 2020 r. skarżąca, zgodnie z art. 144 § 7 regulaminu postępowania, wniosła o to, by niektóre dane dotyczące liczby rezerwacji i oczekiwanej liczby pasażerów zawarte w skardze, w skróconej wersji skargi i w załącznikach do tych pism nie zostały przekazane Republice Francuskiej. W konsekwencji przedłożyła ona jawne wersje skargi, skróconej wersji skargi i załączników do tych pism.
- 11 W odpowiedzi na wspomniany w pkt 9 powyżej środek organizacji postępowania skarżąca potwierdziła w dniu 5 sierpnia 2020 r., że cofa pkt 66–76 skargi, odnoszące się do trzeciego zastrzeżenia drugiej części zarzutu pierwszego, a także pkt 110–114 skargi, odnoszące się do drugiej części zarzutu trzeciego.
- 12 Postanowieniem wydanym w tym samym dniu prezes dziesiątej izby Sądu w składzie powiększonym dopuścił interwencję Republiki Francuskiej i tymczasowo ograniczył przekazanie skargi, skróconej wersji skargi i załączników do tych pism do przedstawionych przez skarżącą wersji jawnych, w oczekiwaniu na ewentualne uwagi Republiki Francuskiej dotyczące wniosku o zachowanie poufności.
- 13 Tytułem środka organizacji postępowania z dnia 6 sierpnia 2020 r. Republice Francuskiej zezwolono, na podstawie art. 154 § 3 regulaminu postępowania, na przedstawienie uwag interwenienta.
- 14 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 11 sierpnia 2020 r. Królestwo Szwecji złożyło wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 17 sierpnia 2020 r. skarżąca, na podstawie art. 144 § 7 regulaminu postępowania, wniosła o to, by dane, o których mowa w pkt 10 powyżej, nie zostały przekazane Królestwu Szwecji.

- 15 Postanowieniem z dnia 21 sierpnia 2020 r. prezes dziesiątej izby Sądu w składzie powiększonym dopuścił interwencję Królestwa Szwecji i tymczasowo ograniczył przekazanie skargi, skróconej wersji skargi i załączników do tych pism do przedstawionych przez skarżącą wersji jawnych, w oczekiwaniu na ewentualne uwagi Królestwa Szwecji dotyczące wniosku o zachowanie poufności. Tytułem środka organizacji postępowania przyjętego w tym samym dniu Królestwu Szwecji zezwolono, na podstawie art. 154 § 3 regulaminu postępowania, na przedstawienie uwag interwenienta.
- 16 W tym samym dniu Republika Francuska złożyła w sekretariacie Sądu uwagi interwenienta, nie zgłaszając zastrzeżeń w odniesieniu do złożonego przez skarżącą wniosku o zachowanie poufności.
- 17 W dniu 7 września 2020 r. Królestwo Szwecji złożyło w sekretariacie Sądu uwagi interwenienta, także nie zgłaszając zastrzeżeń wobec złożonego przez skarżącą wniosku o zachowanie poufności.
- 18 Skarżąca wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
  - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 19 Komisja wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi jako bezzasadnej;
  - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.
- 20 Republika Francuska wnosi o uznanie skargi za niedopuszczalną w zakresie, w jakim zmierza ona do zakwestionowania zasadności oceny pomocy jako takiej, oraz o oddalenie skargi w pozostałym zakresie. Tytułem żądania ewentualnego państwo to wnosi o oddalenie skargi w całości.
- 21 Królestwo Szwecji, podobnie jak Komisja, wnosi o oddalenie skargi jako bezzasadnej.

## **Co do prawa**

- 22 Należy przypomnieć, że sąd Unii Europejskiej ma prawo ocenić, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnej sprawy, czy prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości uzasadnia oddalenie skargi bez uprzedniego orzekania o jej dopuszczalności (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 lutego 2002 r., Rada/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, pkt 51, 52; z dnia 14 września 2016 r., Trajektina luka Split/Komisja, T-57/15, niepublikowany, EU:T:2016:470, pkt 84). W związku z tym, w szczególności w świetle rozważań, które doprowadziły do nadania niniejszemu postępowaniu trybu przyspieszonego, oraz dużego znaczenia, jakie uzyskanie szybkiego rozstrzygnięcia sprawy co do istoty ma zarówno dla skarżącej, jak i dla Komisji, Republiki Francuskiej oraz Królestwa Szwecji, należy od razu przystąpić do badania zasadności skargi, bez uprzedniego orzekania o jej dopuszczalności.
- 23 Na poparcie skargi skarżąca podnosi cztery zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy w istocie naruszenia zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową i swobody świadczenia usług, zarzut drugi – naruszenia obowiązku wyważenia korzystnych skutków pomocy z jej negatywnymi skutkami dla warunków wymiany handlowej i utrzymania niezakłóconej konkurencji, zarzut trzeci dotyczy zasadniczo naruszenia uprawnień procesowych wynikających z art. 108 ust. 2 TFUE, a zarzut czwarty – naruszenia obowiązku uzasadnienia.

***W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia zasad niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową i swobody świadczenia usług***

- 24 Zarzut pierwszy składa się zasadniczo z czterech części, z których pierwsza dotyczy tego, że sporny system pomocy wprowadza dyskryminację ze względu na przynależność państwową, część druga oparta jest na twierdzeniu, że system ten nie jest ani konieczny, ani proporcjonalny do osiągnięcia wyznaczonego mu celu, w ramach części trzeciej twierdzi się, że ogranicza on swobodę świadczenia usług, a w ramach części czwartej – że wprowadzone w ten sposób ograniczenie nie jest uzasadnione.

*W przedmiocie dwóch pierwszych części zarzutu pierwszego, opartych na twierdzeniach, że rozpatrywany system pomocy wprowadza dyskryminację ze względu na przynależność państwową i że nie jest on ani konieczny, ani proporcjonalny do osiągnięcia wyznaczonego mu celu*

- 25 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, po pierwsze, że rozpatrywany system pomocy polega na udzieleniu gwarancji państwowej przedsiębiorstwom lotniczym, które na dzień 1 stycznia 2020 r. posiadały szwedzką koncesję, z wyjątkiem tych, których główna działalność polega na obsłudze lotów czarterowych, co oznacza, że w chwili zwrócenia się przez dane przedsiębiorstwo do instytucji bankowej o udzielenie pożyczki jego „główne miejsce prowadzenia działalności” powinno być zlokalizowane na terenie Szwecji (zob. pkt 26 poniżej). System ten jest ograniczony w czasie (do dnia 31 grudnia 2020 r.), a maksymalna wysokość udzielonych w ramach niego gwarancji nie może przekroczyć 5 mld SEK. Jak wynika z pkt 1 powyżej, termin „szwedzka koncesja” odnosi się do koncesji wydanej na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 1008/2008 przez władze szwedzkie. W konsekwencji już na wstępie należy oddalić przedstawiony w pkt 57 skargi argument skarżącej, w myśl którego posługując się terminem „szwedzka koncesja”, Komisja wprowadziła pojęcie, które nie występuje w prawie Unii Europejskiej.
- 26 Po drugie, w art. 2 pkt 26 rozporządzenia nr 1008/2008 „główne miejsce prowadzenia działalności” zostało zdefiniowane jako siedziba główna lub siedziba statutowa unijnego przewoźnika lotniczego w państwie członkowskim, w którym wykonywane są główne czynności finansowe i prowadzona jest kontrola działalności tego przewoźnika, w tym zarządzanie ciągłą zdatnością do lotu. Pojęcie głównego miejsca prowadzenia działalności odpowiada w praktyce siedzibie danego przewoźnika (zob. podobnie wyrok z dnia 18 marca 2014 r., International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, pkt 66). Prawdziwe jest zatem twierdzenie skarżącej, że w odniesieniu do danej osoby prawnej wspomniane rozporządzenie pozwala na określenie tylko jednego głównego miejsca prowadzenia działalności, a w konsekwencji na wydanie tylko jednej koncesji przez organy państwa członkowskiego, na którego terytorium znajduje się owo główne miejsce prowadzenia działalności. Niemniej jednak przewoźnik lotniczy może – jak słusznie podnosi Królestwo Szwecji w uwagach interwenienta – uzyskać kilka koncesji, tworząc kilka odrębnych osób prawnych, na przykład spółek zależnych.
- 27 Po trzecie, należy stwierdzić, że jednym z kryteriów kwalifikowalności do rozpatrywanego systemu pomocy jest posiadanie szwedzkiej koncesji na dzień 1 stycznia 2020 r., a więc przed uznaniem istnienia pandemii COVID-19. Wynika z tego siłą rzeczy, że skoro uzyskanie koncesji od władz szwedzkich wiąże się z wymogiem, by dane przedsiębiorstwo lotnicze miało główne miejsce prowadzenia działalności w Szwecji, to owo miejsce prowadzenia działalności musiało istnieć w tym państwie przynajmniej przez pewien okres przed końcem roku 2019, z uwagi na czas potrzebny do uzyskania koncesji. W konsekwencji bez wpływu na zgodność z prawem rozpatrywanego systemu pomocy pozostaje okoliczność, że – jak podnosi Komisja – przedsiębiorstwo lotnicze ma możliwość uzyskania koncesji w innym państwie członkowskim poprzez przeniesienie swego głównego miejsca prowadzenia działalności. Podobnie skarżąca niesłusznie utrzymuje w pkt 53 i 54 skargi, że podnosząc taki argument w skierowanym do niej piśmie z dnia 22 kwietnia 2020 r., Komisja zamierzała wspierać jakiegokolwiek ukierunkowanie dotacji.



- 28 Po przedstawieniu tych wyjaśnień należy zauważyć, że zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE za zgodną z rynkiem wewnętrznym można uznać pomoc mającą na celu w szczególności zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego.
- 29 Należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem z ogólnej systematyki traktatu wynika, iż postępowanie, o którym mowa w art. 108 TFUE, nie powinno nigdy prowadzić do takiego rezultatu, który byłby sprzeczny z konkretnymi postanowieniami traktatu. W związku z tym Komisja nie może uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa, która ze względu na określone zasady jej przyznawania narusza inne postanowienia traktatu. Podobnie pomoc państwa, która ze względu na określone zasady jej przyznawania, narusza ogólne zasady prawa Unii, takie jak zasada równego traktowania, nie może zostać uznana przez Komisję za zgodną z rynkiem wewnętrznym (wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, pkt 50, 51).
- 30 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że jedno z kryteriów kwalifikowalności, a mianowicie kryterium posiadania szwedzkiej koncesji, skutkuje odmiennym traktowaniem przedsiębiorstw lotniczych mających główne miejsce prowadzenia działalności w Szwecji, które mogą skorzystać z pożyczki gwarantowanej przez państwo, oraz przedsiębiorstw mających główne miejsce prowadzenia działalności w innym państwie członkowskim, a przy tym realizujących połączenia lotnicze w Szwecji, do Szwecji i ze Szwecji w ramach swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości, które to przedsiębiorstwa nie mogą ubiegać się o takie pożyczki.
- 31 Zakładając, że – jak twierdzi skarżąca – to odmienne traktowanie może być utożsamiane z dyskryminacją w rozumieniu art. 18 akapit pierwszy TFUE, należy podkreślić, że zgodnie z tym postanowieniem zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową w zakresie stosowania traktatów „bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują”. Należy zatem zbadać, czy to odmienne traktowanie jest dopuszczalne w świetle art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, który stanowi podstawę prawną zaskarżonej decyzji. Badanie to wymaga ustalenia, po pierwsze, czy cel rozpatrywanego systemu pomocy spełnia wymogi tego ostatniego postanowienia, a po drugie, czy zasady przyznawania pomocy nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.
- 32 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o cel rozpatrywanego systemu pomocy, należy przypomnieć, że Królestwo Szwecji oparło ten środek na art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE (pkt 9 zaskarżonej decyzji). Jak wynika z pkt 41 i 42 zaskarżonej decyzji, wspomniany system ma zatem na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce szwedzkiej spowodowanym przez pandemię COVID-19 – co odpowiada jednej z przesłanek, o których mowa w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE – poprzez zapewnienie funkcjonowania systemu komunikacji Szwecji. Jak wynika z pkt 8 i 43 zaskarżonej decyzji, rozpatrywany system pomocy sprawia, że przedsiębiorstwa lotnicze, „które posiadają szwedzką koncesję i które mają istotne znaczenie dla zapewnienia funkcjonowania systemu komunikacji w Szwecji” dysponują wystarczającą płynnością, przy czym wspomniane przedsiębiorstwa lotnicze „które mają związek z Szwecją i przyczyniają się do zapewnienia funkcjonowania systemu komunikacji w tym państwie”, zostały co prawda zdefiniowane jako te, które posiadają szwedzką koncesję, ale również – jak słusznie podnoszą Komisja i Królestwo Szwecji – jako te, które realizują regularne połączenia lotnicze w Szwecji, do Szwecji i ze Szwecji. Przedsiębiorstwa lotnicze wykonujące w ramach swojej głównej działalności loty czarterowe, czyli nieplanowane, nie kwalifikują się bowiem do rozpatrywanego systemu pomocy, nawet jeśli posiadają one szwedzką koncesję.
- 33 Należy stwierdzić, że ponieważ w zaskarżonej decyzji wykazano w wymagany prawem sposób wystąpienie zarówno poważnych zaburzeń w szwedzkiej gospodarce ze względu na pandemię COVID-19, jak i poważnych negatywnych skutków tej pandemii dla sektora lotniczego w Szwecji, a zatem dla realizacji połączeń lotniczych na terytorium tego państwa członkowskiego, cel rozpatrywanego systemu pomocy spełnia przesłanki określone w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

- 34 W drugiej kolejności, w kontekście badania, czy zasady przyznawania pomocy nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu rozpatrywanego systemu pomocy i spełnienia przesłanek ustanowionych w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, należy uwzględnić następujące rozważania.
- 35 Należy zaznaczyć, że zasady funkcjonowania rozpatrywanego systemu pomocy polegają na udzieleniu gwarancji państwa, która pozwala kwalifikującym się do uzyskania pomocy przedsiębiorstwom na przewycięzenie związanych z utrzymaniem płynności finansowej trudności spowodowanych ograniczeniem ruchu lotniczego w Szwecji w wyniku pandemii COVID-19 w drodze zaciągania pożyczek w instytucjach bankowych. Owe pożyczki bankowe objęte gwarancją państwową mogą być zaciągane na okres nieprzekraczający sześciu lat (pkt 24 zaskarżonej decyzji). Rozpatrywany system pomocy został przyjęty na podstawie sekcji 3.2 ram tymczasowych, zatytułowanego „Pomoc w formie gwarancji kredytowych”.
- 36 Należy przypomnieć w tym względzie, że pkt 5 ram tymczasowych ma następujące brzmienie:
- „Banki i inni pośrednicy finansowi odgrywają kluczową rolę w sprostaniu skutkom epidemii COVID-19, zapewniają bowiem stały przepływ kredytów do gospodarki. W przypadku drastycznego ograniczenia przepływu kredytów poziom aktywności gospodarczej gwałtownie spadnie, ponieważ przedsiębiorstwa będą miały trudności z regulowaniem należności wobec dostawców i pracowników. W tym kontekście państwa członkowskie powinny podejmować działania zachęcające instytucje kredytowe i innych pośredników finansowych do dalszego wypełniania swojego zadania w zakresie wspierania aktywności gospodarczej w [Unii Europejskiej]”.
- 37 W konsekwencji Królestwo Szwecji, przyjmując rozpatrywany system pomocy, zamierzało przyjąć na podstawie pkt 5 ram tymczasowych środek zachęcający skierowany do sektora bankowego, polegający na udzieleniu gwarancji państwowej w odniesieniu do nowych pożyczek, które mogły zostać zaciągnięte do dnia 31 grudnia 2020 r. (pkt 14 zaskarżonej decyzji).
- 38 Skarżąca utrzymuje w pkt 58 i 82 skargi, że w zaskarżonej decyzji nie wykazano, jakoby istniała konieczność uzależnienia przyznawania pomocy od posiadania wydanej przez władze szwedzkie koncesji na prowadzenie działalności w Unii.
- 39 Nie można przyjąć tego argumentu.
- 40 Po pierwsze, jeśli chodzi o odpowiedni charakter rozpatrywanego systemu pomocy, biorąc pod uwagę fakt, że istotą tego systemu są gwarancje państwowe pozwalające instytucjom bankowym na udzielanie pożyczek na okres nieprzekraczający sześciu lat, jest rzeczą normalną, że zainteresowane państwo członkowskie stara się zyskać pewność co do trwałości obecności przedsiębiorstw lotniczych kwalifikujących się do objęcia gwarancją, dążąc do zapewnienia, aby przedsiębiorstwa te mogły być obecne na terytorium szwedzkim w celu realizowania spłaty udzielonych pożyczek, dzięki czemu liczba sytuacji, w których dochodziłoby do uruchomienia gwarancji państwowej zostanie ograniczona do minimum. Tymczasem kryterium posiadania szwedzkiej koncesji, które wiąże się z wymogiem, aby główne miejsce prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwo lotnicze znajdowało się na terytorium szwedzkim, pozwala upewnić się, że obecność danego przedsiębiorstwa w tym państwie jest względnie stabilna, przynajmniej w wymiarach administracyjnym i finansowym, dzięki czemu władze państwa członkowskiego przyznającego pomoc mogą kontrolować sposób, w jaki pomoc ta jest wykorzystywana przez beneficjentów, co nie miałyby miejsca, gdyby Królestwo Szwecji przyjęło inne kryterium umożliwiające objęcie pomocą przedsiębiorstw lotniczych prowadzących działalność na terytorium szwedzkim w charakterze zwykłych usługodawców, do których zalicza się skarżąca, jako że immanentną cechą świadczenia usług jest to, że może ono zostać przerwane w bardzo krótkim czasie, a wręcz natychmiastowo.

- 41 Po drugie, te zasady przyznawania pomocy odzwierciedlają możliwość i obowiązek przeprowadzenia przez władze szwedzkie kontroli finansowej beneficjentów. Tymczasem taka możliwość i taki obowiązek istnieją tylko w odniesieniu do przedsiębiorstw lotniczych posiadających szwedzką koncesję, ponieważ władze szwedzkie mają kompetencje do kontrolowania sytuacji finansowej jedynie tych ostatnich, w świetle zobowiązań wynikających w szczególności z art. 5 i z art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1008/2008, jak wskazano w pkt 43 zaskarżonej decyzji. Na mocy tego rozporządzenia władze szwedzkie nie mają natomiast żadnych uprawnień do kontrolowania sytuacji finansowej przedsiębiorstw lotniczych nieposiadających szwedzkiej koncesji.
- 42 Po trzecie, choć prawdą jest, że Trybunał uznał, iż w praktyce pojęcie głównego miejsca prowadzenia działalności odpowiada pojęciu siedziby spółki (zob. pkt 26 powyżej) i że zmiana siedziby może nastąpić stosunkowo szybko, to jednak nie można pominąć okoliczności, iż art. 2 pkt 26 rozporządzenia nr 1008/2008 zawiera inne elementy, w szczególności ten związany z faktem, że zarządzanie ciągłą zdatnością do lotu powinno być realizowane z głównego miejsca prowadzenia działalności, czyli w tym wypadku ze Szwecji. Teza ta znajduje potwierdzenie w art. 5 (dotyczącym warunków finansowych przyznania koncesji), w art. 7 (dotyczącym potwierdzenia dobrej reputacji) czy też w art. 8 (dotyczącym okresu ważności koncesji) rozporządzenia nr 1008/2008. Przepisy te ustanawiają wzajemne obowiązki regulacyjne między przedsiębiorstwami lotniczymi posiadającymi szwedzką koncesję a szwedzkimi władzami, a zatem kreują szczególny i stabilny związek między nimi, odpowiadający we właściwy sposób przesłankom określonym w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, które wymagają, aby pomoc dążyła do zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce danego państwa członkowskiego. Ponadto utrata tego związku z danym państwem członkowskim, która miałaby wynikać z przeniesienia głównego miejsca prowadzenia działalności do innego państwa członkowskiego, nie może sprowadzać się do zwykłej zmiany siedziby spółki, ponieważ – jak wskazała sama skarżąca w pkt 54 skargi – przedsiębiorstwo lotnicze powinno ponadto podjąć w tym ostatnim państwie wszelkie kroki administracyjne w celu uzyskania nowej koncesji i spełnić w tym celu wszystkie niezbędne warunki, ponieważ fakt uznania jego nowego głównego miejsca prowadzenia działalności stanowi tylko jeden z elementów tego procesu.
- 43 Nie ulega zatem wątpliwości, że przyjmując to kryterium, w powiązaniu z kryterium niekwalifikowalności przedsiębiorstw lotniczych wykonujących loty czarterowe, Królestwo Szwecji starało się zasadniczo zapewnić, aby istniał trwały związek między tym państwem a przedsiębiorstwami lotniczymi korzystającymi z gwarancji, przejawiający się w obecności na jego terytorium ważnej osoby prawnej, a mianowicie głównego miejsca prowadzenia działalności danego przedsiębiorstwa lotniczego, który nie istniałby w tym zakresie w wypadku przedsiębiorstw prowadzących działalność na podstawie koncesji wydanej przez państwo członkowskie inne niż Szwecja, gdyż te ostatnie przedsiębiorstwa nie podlegają nadzorowi władz szwedzkich w odniesieniu do kwestii finansowych i dobrej reputacji w rozumieniu rozporządzenia nr 1008/2008, a ich sytuacja nie charakteryzuje się tym stabilnym i szczególnym wzajemnym związkiem, jaki istnieje między tym państwem a spółkami posiadającymi wydaną przez nie koncesję.
- 44 Dzięki ograniczeniu możliwości korzystania z pomocy wyłącznie do przedsiębiorstw lotniczych posiadających szwedzką koncesję, ze względu na ich trwałe i wzajemne powiązanie ze szwedzką gospodarką, i wyłączeniu takiej możliwości w odniesieniu do przedsiębiorstw obsługujących loty czarterowe rozpatrywany system pomocy jest więc właściwy dla realizacji celu w postaci zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce tego państwa członkowskiego.
- 45 Po czwarte, co się tyczy proporcjonalnego charakteru rozpatrywanego systemu pomocy, należy stwierdzić, że z punktu widzenia zapewnienia funkcjonowania systemu komunikacji w Szwecji podwójny wymóg posiadania szwedzkiej koncesji i realizowania na terytorium tego państwa regularnych lotów jest w stanie najlepiej zagwarantować trwałą obecność przedsiębiorstwa lotniczego na tym terytorium poprzez zapewnienie, dzięki tej koncesji, że główne miejsce prowadzenia działalności tego przedsiębiorstwa znajduje się na rzeczonym terytorium i że najprawdopodobniej tam pozostanie ze względu na wspomniane regularne połączenia lotnicze. O ile teoretycznie prawdą jest,



że – jak podnosi skarżąca – główne miejsce prowadzenia działalności przedsiębiorstwa lotniczego na terytorium danego państwa członkowskiego niekoniecznie pokrywa się z silną obecnością handlową na tym terytorium, o tyle wydaje się, że z jednej strony miejsce to pokrywa się z miejscem podejmowania decyzji administracyjnych i finansowych, co jest szczególnie ważne w niniejszej sprawie, gdyż pozwala na zapewnienie, że komunikacja w Szwecji nie zostanie przerwana z dnia na dzień, a z drugiej strony przedsiębiorstwa lotnicze kwalifikujące się do objęcia systemem pomocy przyczyniają się wspólnie do zapewnienia obsługi większości połączeń regularnych w Szwecji, zarówno w zakresie przewozów towarowych, jak i pasażerskich, co odpowiada celowi, jakim jest – niezależnie od argumentów podnoszonych w tym względzie przez skarżącą – zapewnienie funkcjonowania szwedzkiego systemu komunikacji, zarówno w zakresie realizacji połączeń lotniczych na terenie Szwecji, jak też ze Szwecji i do Szwecji.

- 46 Z informacji przekazanych przez Królestwo Szwecji na etapie zgłoszenia spornego systemu pomocy i przypomnianych w pkt 33 odpowiedzi na skargę wynika mianowicie, że przedsiębiorstwa lotnicze posiadające szwedzką koncesję zapewniały w 2019 r. 98% wewnętrznych przewozów pasażerskich i 84% wewnętrznych przewozów towarowych, co stanowi okoliczność o zasadniczym znaczeniu, biorąc pod uwagę rozmiar i położenie geograficzne tego państwa członkowskiego. Jeśli chodzi o udział w realizowanych wewnątrz Unii przewozach lotniczych pasażerów do Szwecji i ze Szwecji, to w 2019 r. 49% tych przewozów zostało zrealizowanych przez przewoźników posiadających szwedzką koncesję. Udział tych ostatnich w przewozach lotniczych pasażerów spoza Unii do Szwecji i ze Szwecji poza Unię był natomiast mniejszy, a mianowicie wyniósł 35% w 2019 r. Biorąc pod uwagę różnorodność wchodzących w grę sytuacji (przewozy pasażerów i towarów, realizacja połączeń zarówno krajowych, jak i międzynarodowych) oraz chęć zapewnienia trwałego powiązania z terytorium Szwecji, należy stwierdzić, że Komisja nie popełniła błędu w ocenie, gdy uznała, że rozpatrywany system pomocy nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu zamierzonego przez władze szwedzkie, który stał się kluczowy, zważywszy, że pod koniec marca 2020 r. państwo to odnotowało spadek o około 93% lotniczego ruchu pasażerskiego w trzech głównych szwedzkich portach lotniczych.
- 47 Ponadto, jak przypomniano w pkt 32 powyżej, należy jeszcze raz podkreślić, że z rozpatrywanego systemu pomocy nie korzystają przedsiębiorstwa posiadające szwedzką koncesję, których głównym przedmiotem działalności jest wykonywanie lotów czarterowych, ponieważ loty nieplanowane nie są w stanie zapewnić takiego samego poziomu skomunikowania szwedzkiego terytorium w dłuższym okresie, jako że loty te są z definicji nieregularne, a tym samym cechuje je mniejsza przewidywalność dla zainteresowanego państwa członkowskiego.
- 48 W tym względzie argument przedstawiony przez skarżącą w pkt 55 skargi, zgodnie z którym właścicielami i osobami prowadzącymi przedsiębiorstwa lotnicze posiadające koncesję wydaną przez inne państwo członkowskie są często obywatele państw członkowskich innych niż Królestwo Szwecji, przy czym przedsiębiorstwa takie, podobnie jak skarżąca, zatrudniają też obywateli innych państw, ma charakter czysto przypadkowy i nie może w żaden sposób wpłynąć na konieczność wprowadzenia rozpatrywanego systemu pomocy, w szczególności w świetle kryteriów, na których ów system się opiera, w tym kryterium posiadania szwedzkiej koncesji. Należy dodać, że argument ten można z łatwością obrócić przeciwko skarżącej, ponieważ kapitał spółek posiadających szwedzką koncesję może należeć do osób prawnych lub fizycznych mających siedzibę lub miejsce zamieszkania w różnych państwach członkowskich, innych niż Królestwo Szwecji, lub będących obywatelami owych innych państw członkowskich.
- 49 Z powyższych rozważań wynika, że skarżąca niesłusznie utrzymuje, iż skoro jej główne miejsce prowadzenia działalności znajduje się w Irlandii i skoro posiada ona znaczny udział w rynku szwedzkim, wynoszący około 5%, jest czwartym przewoźnikiem lotniczym na tym rynku i przyczynia się do funkcjonowania szwedzkiego systemu komunikacji od 1997 r., to Komisja popełniła błąd w ocenie, twierdząc, że obowiązek posiadania przez nią głównego miejsca prowadzenia działalności w Szwecji, który warunkuje możliwość skorzystania z rozpatrywanego systemu pomocy, był istotny dla

osiągnięcia tego celu oraz zidentyfikowania przedsiębiorstw lotniczych, które „przyczyniają się do zapewnienia funkcjonowania szwedzkiego systemu komunikacji”. Podnosząc ten argument, skarżąca pomija bowiem cel, jakim jest zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce szwedzkiej, i pomija milczeniem fakt, że funkcjonowanie systemu komunikacji w Szwecji nie jest zapewniane wyłącznie przez lotnicze przewozy pasażerskie oraz przez transport spoza Szwecji do tego kraju, ale również przez lotnicze przewozy towarowe i krajowe przewozy pasażerskie.

- 50 Ponadto nie można pominąć aspektu czasowego nieodłącznie związanego z celem, do którego zmierza rozpatrywany system pomocy. Otóż choć prawdą jest, że przed przyjęciem wspomnianego systemu pomocy skarżąca rzeczywiście przyczyniała się do funkcjonowania szwedzkiego systemu komunikacji, nawet jeśli jej wkład był generalnie dość ograniczony, jako że jej udział w rynku lotniczych przewozów pasażerskich dotyczących Szwecji wynosi około 5%, to jednak należy przypomnieć, że przyznanie środków publicznych w ramach art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE opiera się na założeniu, że pomoc udzielona przez dane państwo członkowskie, mimo iż boryka się ono z poważnymi trudnościami, może zaradzić zakłóceniom w jego gospodarce, co wymaga całościowego uwzględnienia sytuacji przedsiębiorstw lotniczych, które mogą potencjalnie doprowadzić do ożywienia tej gospodarki, a w szczególności przyczynić się do funkcjonowania systemu komunikacji w Szwecji, a w tym kontekście pełnego znaczenia nabiera kryterium trwałego powiązania z terytorium owego państwa. Mając na uwadze okoliczność, że zasoby, które mogą zostać przyznane przez dane państwo członkowskie, nie są niewyczerpane, wobec czego powinny służyć osiągnięciu celów priorytetowych, nie można nie uznać, że wspomniane państwo członkowskie musiało wziąć pod uwagę przedsiębiorstwa lotnicze, które – mimo iż są mniejsze niż skarżąca, przewożą z tego względu mniej pasażerów i osiągają mniejsze niż ona obroty – koncentrują się na obsłudze połączeń w ramach szwedzkiego terytorium, co nabiera jeszcze większego znaczenia, gdy weźmie się pod uwagę specyfikę szwedzkiego terytorium i wyjątkowy charakter okresu pandemii. Wbrew temu, co twierdzi skarżąca, z uwagi na cel rozpatrywanego systemu pomocy nie jest zatem sprzeczne z zasadą proporcjonalności działanie polegające na dopuszczeniu do korzystania z rozpatrywanego systemu pomocy przedsiębiorstw lotniczych mających mniejszy niż ona udział w rynku w ogólnym rynku lotniczych przewozów pasażerskich dotyczących Szwecji, w szczególności w sytuacji, gdy takie przedsiębiorstwa mają szczególne znaczenie dla funkcjonowania systemu komunikacji w tym kraju, jak na przykład mniejsze przedsiębiorstwa lotnicze obsługujące loty mające określony cel, na przykład medyczny lub ratunkowy, na co zwrócono uwagę w pkt 15 zaskarżonej decyzji.
- 51 Ponadto nic nie gwarantowało Królestwu Szwecji, że wkład w funkcjonowanie systemu komunikacji tego państwa, jaki wnosi przedsiębiorstwo lotnicze, którego działalność skupia się na lotniczym przewozie pasażerów między państwami i którego główne miejsce prowadzenia działalności nie znajduje się na jego terytorium, zostanie utrzymany po zakończeniu kryzysu, nawet jeśli przedsiębiorstwu temu zostałaby przyznana możliwość skorzystania z gwarancji państwowej. Sytuacja, w jakiej znajdowała się skarżąca w chwili wydania zaskarżonej decyzji, może posłużyć za przykład takiego stanu rzeczy. Z akt sprawy wynika bowiem, że udział skarżącej w rynku systematycznie zmniejszał się z 11,8% do 5% i że zamierzała ona ograniczyć swoją fizyczną obecność na terytorium szwedzkim do jednej bazy operacyjnej w Göteborgu, w której, jak wskazano w pkt 14 skargi, stacjonuje tylko jeden samolot. Komisja nie popełniła zatem błędu w ocenie.
- 52 Jeśli chodzi o domniemane naruszenie zasady proporcjonalności, skarżąca opiera część swojej argumentacji na hipotezie dotyczącej alternatywnego systemu pomocy, który byłby oparty na udziałach w rynku poszczególnych przedsiębiorstw lotniczych. Na rozprawie wskazała ona również inne możliwe kryteria, takie jak liczba przewiezionych pasażerów czy obsługiwane trasy.
- 53 Jednakże zgodnie z orzecznictwem Komisja nie musi wypowiadać się w sposób abstrakcyjny w przedmiocie wszelkich alternatywnych środków, które można by wziąć pod uwagę, ponieważ o ile zainteresowane państwo członkowskie musi szczegółowo przedstawić powody przyjęcia rozpatrywanego systemu pomocy, w szczególności w odniesieniu do przyjętych kryteriów kwalifikowalności, o tyle nie jest ono zobowiązane wykazać w sposób pozytywny, że żaden inny

możliwy do wyobrażenia środek, z definicji hipotetyczny, nie pozwoliłby na osiągnięcie zamierzonego celu w lepszy sposób. Jeśli na wspomnianym państwie członkowskim nie ciąży taki obowiązek, to skarżąca nie może zasadnie zwrócić się do Sądu o zobowiązanie Komisji do wejścia w rolę władz krajowych i przeprowadzenie tego badania normatywnego w celu przeanalizowania wszelkich możliwych do wyobrażenia środków alternatywnych (zob. podobnie wyrok z dnia 6 maja 2019 r., Scor/Komisja, T-135/17, niepublikowany, EU:T:2019:287, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 54 W każdym wypadku należy zaznaczyć, że z przyczyn, które zostały wskazane w pkt 40–44 powyżej, rozszerzenie rozpatrywanego systemu pomocy na spółki niemające siedziby w Szwecji nie pozwoliłoby na osiągnięcie celu tego systemu, ponieważ – jak podkreślono w pkt 49 powyżej – wymóg uwzględnienia przewozów lotniczych dotyczących Szwecji w sposób odzwierciedlający ich całokształt, różnorodność i wymiar czasowy nie zostałby równie mocno zagwarantowany, gdyby przyjęte zostały kryteria zaproponowane przez skarżącą, wobec czego Komisja postąpiła słusznie, odmawiając przyjęcia tych kryteriów.
- 55 Należy zatem oddalić argumenty skarżącej oparte na braku odpowiedniego i proporcjonalnego charakteru rozpatrywanego systemu pomocy, bez konieczności orzekania w przedmiocie dopuszczalności załączników A.3.1 i A.3.2 do skargi, zawierających kwestionowane przez Komisję sprawozdania sporządzone przez ekspertów skarżącej.
- 56 W zaskarżonej decyzji Komisja zatwierdziła zatem system pomocy mający rzeczywiście na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego i niewykraczający – co się tyczy zasad przyznawania pomocy – poza to, co było konieczne do osiągnięcia celu tego systemu. W świetle zasad przypomnianych w pkt 31 powyżej należy zatem stwierdzić, że konsekwencje, jakie system ten powoduje ze względu na fakt, iż szwedzkie władze ograniczyły jego zakres stosowania do przedsiębiorstw lotniczych, które, po pierwsze, posiadają szwedzką koncesję, i których, po drugie, główna działalność nie polega na wykonywaniu lotów czarterowych, nie naruszają art. 18 akapit pierwszy TFUE z tego tylko powodu, że system ten faworyzuje przedsiębiorstwa lotnicze, których główne miejsce prowadzenia działalności znajduje się na terytorium szwedzkim i których główna działalność nie polega na wykonywaniu lotów czarterowych.
- 57 Z powyższego wynika, że cel rozpatrywanego systemu pomocy spełnia wymogi odstępstwa przewidzianego w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE i że zasady przyznawania pomocy nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.
- 58 W konsekwencji należy oddalić dwie pierwsze części zarzutu pierwszego.

*W przedmiocie dwóch ostatnich części zarzutu pierwszego, opartych na twierdzeniu, że rozpatrywany system pomocy ogranicza swobodę świadczenia usług i że ograniczenie to nie jest uzasadnione*

- 59 Skarżąca przypomina, po pierwsze, że ograniczenie swobodnego świadczenia usług jest dopuszczalne, jeżeli jest uzasadnione nadrzędnymi celami interesu ogólnego, niedyskryminacyjne, konieczne i proporcjonalne do realizowanego celu interesu ogólnego, a po drugie, że przesłanki te są kumulatywne i że ograniczenie staje się nieuzasadnione, jeżeli choćby jedna z nich nie jest spełniona. Jej zdaniem tak właśnie jest w niniejszej sprawie. Rozpatrywany system pomocy jest bowiem przede wszystkim dyskryminujący, ponieważ traktuje on przedsiębiorstwa lotnicze odmiennie w zależności od tego, w którym z państw członkowskich została wydana koncesja na prowadzenie działalności w Unii, podczas gdy wszystkie unijne przedsiębiorstwa lotnicze działające w Szwecji i przyczyniające się do funkcjonowania systemu komunikacji tego państwa powinny mieć możliwość zakwalifikowania się do rozpatrywanego systemu pomocy. Według skarżącej rozpatrywany system pomocy nie jest też proporcjonalny, ponieważ wykracza on poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wyznaczonego mu celu, zważywszy, że cel ten, który polega na umożliwieniu Królestwu Szwecji zapewnienia funkcjonowania systemu komunikacji w tym państwie, mógłby zostać osiągnięty bez naruszenia

swobody świadczenia usług, gdyby jego beneficjentami mogły być wszystkie przedsiębiorstwa lotnicze prowadzące działalność w Szwecji, bez względu na to, które państwo członkowskie wydało im koncesję na prowadzenie działalności w Unii, lecz po prostu na podstawie udziału w ryku każdego z nich.

- 60 Wreszcie cel interesu ogólnego polegający na zrekomensowaniu poniesionych przez sektor lotniczy strat spowodowanych przez pandemię COVID-19, aby zachować szwedzki system komunikacji, nie czyni koniecznym udzielenia pomocy wyłącznie przedsiębiorstwom lotniczym posiadającym szwedzką koncesję, zważywszy, że przedsiębiorstwa lotnicze prowadzące działalność w Szwecji na podstawie koncesji wydanej przez inne państwo członkowskie są w tym kontekście równie ważne. Natomiast udzielenie pomocy krajowym przedsiębiorstwom lotniczym doprowadzi do rozdrobnienia rynku wewnętrznego i wyeliminowania konkurentów z innych państw członkowskich, osłabi konkurencję, zwiększy szkody spowodowane przez pandemię COVID-19, doprowadzi do naruszenia struktury sektora lotniczego, którą rozpatrywany system pomocy ma zachować, i ograniczy prawo przewoźników unijnych do swobodnego świadczenia usług przewozów lotniczych na rynku wewnętrznym, bez względu na to, które państwo członkowskie udzieliło im koncesji.
- 61 Ponieważ skarżąca opiera swą argumentację na istnieniu dyskryminacji wynikającej z rozpatrywanego systemu pomocy i z cechującego ten system braku proporcjonalności, na wstępie należy nawiązać do analizy dwóch pierwszych części zarzutu pierwszego.
- 62 Co się tyczy art. 56 TFUE należy stwierdzić, że zgodnie z art. 58 ust. 1 TFUE swobodne świadczenie usług w dziedzinie transportu zostało uregulowane postanowieniami tytułu dotyczącego transportu, a mianowicie tytułu VI traktatu FUE. Swoboda przepływu usług w dziedzinie transportu w ramach prawa pierwotnego podlega zatem odrębnemu systemowi prawnemu (wyrok z dnia 18 marca 2014 r., *International Jet Management*, C-628/11, EU:C:2014:171, pkt 36). W związku z tym art. 56 TFUE nie znajduje wprost zastosowania do dziedziny żeglugi powietrznej (wyrok z dnia 25 stycznia 2011 r., *Neukirchinger*, C-382/08, EU:C:2011:27, pkt 22).
- 63 Dlatego też środki liberalizujące w odniesieniu do usług transportu lotniczego mogą być przyjmowane jedynie na podstawie art. 100 ust. 2 TFUE (wyrok z dnia 18 marca 2014 r., *International Jet Management*, C-628/11, EU:C:2014:171, pkt 38). Prawodawca Unii przyjął rozporządzenie nr 1008/2008 na podstawie tego przepisu, którego celem jest właśnie określenie warunków stosowania w sektorze transportu lotniczego zasady swobodnego świadczenia usług (zob. analogicznie wyrok z dnia 6 lutego 2003 r., *Stylianakis*, C-92/01, EU:C:2003:72, pkt 23, 24). Należy jednak stwierdzić, że skarżąca nie podnosi żadnego naruszenia tego rozporządzenia.
- 64 W każdym razie o ile prawdą jest, że z uwagi na definicję zakresu rozpatrywanego systemu pomocy skarżąca została pozbawiona dostępu do pożyczek objętych gwarancją państwową udzieloną przez Królestwo Szwecji, o tyle nie wykazała ona, w jaki sposób wykluczenie to może zniechęcić ją do świadczenia usług ze Szwecji i do Szwecji, zwłaszcza że z akt sprawy wynika, iż niezależnie od rozpatrywanego systemu pomocy i ze względów czysto handlowych skarżąca stopniowo ograniczała swą działalność na rynku szwedzkim, zarówno pod względem liczby obsługiwanych połączeń, jak też liczby stacjonujących w tym państwie samolotów (zob. pkt 51 powyżej). Skarżąca nie wskazała w szczególności okoliczności faktycznych ani prawnych, które sprawiałaby, że rozpatrywany system pomocy wywierałby skutki ograniczające, wykraczające poza te wywierane przez zakaz ustanowiony w art. 107 ust. 1 TFUE, ale które – jak stwierdzono w ramach analizy dwóch pierwszych części zarzutu pierwszego – byłyby jednak konieczne i proporcjonalne do zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce szwedzkiej spowodowanym przez pandemię COVID-19, zgodnie z wymogami art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.
- 65 Z całości powyższych rozważań wynika, że żadna z części zarzutu pierwszego nie może zostać uwzględniona, a tym samym zarzut ten należy oddalić.



***W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na naruszeniu obowiązku wyważenia korzystnych skutków pomocy z jej negatywnymi skutkami dla warunków wymiany handlowej i utrzymania niezakłóconej konkurencji***

- 66 W pkt 94–102 skargi skarżąca utrzymuje, że przy badaniu zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym Komisja nie spełniła ciążącego na niej obowiązku wyważenia oczekiwanych pozytywnych skutków tej pomocy z punktu widzenia realizacji celów określonych w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE z jej negatywnymi skutkami w postaci zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi, co stanowi oczywisty błąd w ocenie okoliczności faktycznych, a zatem wystarczający powód do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji. Komisja, popierana przez Republikę Francuską, odpira tę argumentację. Królestwo Szwecji odsyła w tym względzie do argumentów Komisji.
- 67 W myśl art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE „[z]a zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana [...] pomoc [...] mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego”. Z brzmienia tego przepisu wynika, że jego autorzy uznali, iż w interesie całej Unii leży, by każde z jej państw członkowskich było w stanie przewyciężyć poważny, a nawet zagrażający jego egzystencji kryzys, który nieuchronnie spowodowałby poważne konsekwencje dla gospodarki wszystkich pozostałych państw członkowskich lub niektórych z nich, a zatem dla Unii jako takiej. Tę wykładnię językową art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE potwierdza porównanie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, który dotyczy „pomocy przeznaczonej na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia [ona] warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem”, jako że brzmienie tego ostatniego postanowienia zawiera przesłankę dotyczącą wykazania braku zmiany warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem, która nie występuje w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja, C-594/18 P, EU:C:2020:742, pkt 20, 39).
- 68 W związku z tym, pod warunkiem że spełnione są przesłanki określone w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, a mianowicie że wskazane państwo członkowskie rzeczywiście stoi w tym wypadku w obliczu poważnych zaburzeń w swej gospodarce, a środki pomocy przyjęte w celu zaradzenia tym zaburzeniom są z jednej strony konieczne do osiągnięcia tego celu, a z drugiej strony – odpowiednie i proporcjonalne, domniemywa się, że środki te zostały przyjęte w interesie Unii, wobec czego postanowienie to nie zobowiązuje Komisji do wyważenia korzystnych skutków pomocy z jej negatywnymi skutkami dla warunków wymiany handlowej i utrzymania niezakłóconej konkurencji, w przeciwieństwie do tego, co przewiduje art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Innymi słowy – takie wyważenie nie miałoby racji bytu na gruncie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, ponieważ domniemywa się, że jego wynik będzie pozytywny. Okoliczność, że państwo członkowskie zdołało zaradzić poważnym zaburzeniom w swojej gospodarce może bowiem być wyłącznie korzystna dla Unii w ogólności, a zwłaszcza dla rynku wewnętrznego.
- 69 Należy zatem stwierdzić, że art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE nie wymaga, by Komisja dokonała wyważenia korzystnych skutków pomocy z jej negatywnymi skutkami dla warunków wymiany handlowej i utrzymania niezakłóconej konkurencji, w przeciwieństwie do tego, co przewiduje art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, lecz wymaga jedynie, by instytucja ta zbadała, czy konkretny środek pomocy jest konieczny, odpowiedni i proporcjonalny do zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce danego państwa członkowskiego. Należy zatem oddalić argument skarżącej, zgodnie z którym obowiązek wyważenia wynika z wyjątkowego charakteru pomocy zgodnej z rynkiem wewnętrznym, w tym pomocy uznanej za zgodną z tym rynkiem na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Z tych samych powodów skarżąca nie może zasadnie powoływać się na wyrok z dnia 19 września 2018 r., HH Ferries i in./Komisja (T-68/15, EU:T:2018:563, pkt 210–214), ponieważ Sąd nie uwzględnił w nim konsekwencji różnicy w brzmieniu między art. 107 ust. 3 lit. b) i art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, podkreślonej przez Trybunał w wyroku z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja (C-594/18 P, EU:C:2020:742, pkt 20, 39).

- 70 Skarżąca nie może również powoływać się na obligatoryjność wyważenia skutków pomocy na podstawie ram tymczasowych, twierdząc, że wiążą one Komisję i stanowią drugą odrębną podstawę obowiązku, który miałby w tym względzie ciążyć na tej instytucji, ponieważ w ramach tymczasowych nie wspomniano o tego rodzaju obowiązku. W szczególności sekcja 1.2 wspomnianych ram, na którą powołuje się skarżąca i który dotyczy „[p]otrzeby ścisłej koordynacji krajowych środków pomocy”, zawiera tylko jeden punkt, a mianowicie pkt 10, który nie zawiera żadnych uregulowań w tym względzie. W związku z tym skarżąca nie może powoływać się na owe ramy.
- 71 Z tych samych powodów oddalić należy przedstawioną posiłkowo argumentację Komisji, zgodnie z którą same ramy tymczasowe przewidują takie wyważenie skutków pomocy.
- 72 Zarzut drugi należy zatem oddalić.

***W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na naruszeniu obowiązku uzasadnienia***

- 73 Na poparcie zarzutu czwartego skarżąca przypomina, że na Komisji ciąży obowiązek uzasadnienia na podstawie art. 296 akapit drugi TFUE i że naruszenie tego obowiązku uzasadnia stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji. Ponadto w myśl wskazanego wyżej postanowienia Komisja powinna ujawnić „w sposób jasny i jednoznaczny” rozumowanie przyjęte w celu przyjęcia danego środka, tak aby zarówno zainteresowane strony, jak i właściwy sąd Unii zrozumiały powody, dla których zaskarżony akt został przyjęty. Ten obowiązek uzasadnienia jest w niniejszej sprawie tym bardziej istotny, że zaskarżona decyzja została wydana bez wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego dającego zainteresowanym możliwość przedstawienia argumentów.
- 74 W pierwszej kolejności skarżąca podnosi, że Komisja uchybiła ciężącemu na niej obowiązkowi uzasadnienia, po pierwsze, nie dokonując oceny, czy pomoc była niedyskryminująca i czy była ona zgodna z zasadą swobodnego świadczenia usług; po drugie, nie dokonując, nawet w sposób zwięzły, wyważenia pozytywnych i negatywnych skutków pomocy, a po trzecie, nie oceniając, choćby w sposób zwięzły, wpływu pomocy na wymianę handlową i konkurencję.
- 75 W drugiej kolejności skarżąca podnosi, że Komisja uchybiła również ciężącemu na niej obowiązkowi przedstawienia odpowiedniego uzasadnienia. Dokonane przez tę instytucję odniesienie do deklarowanych celów pomocy zawiera bowiem znaczne różnice semantyczne dotyczące celów pomocy, które zostały opisane w pkt 8 zaskarżonej decyzji jako polegające na zapewnieniu, aby przedsiębiorstwa lotnicze „posiadające szwedzką koncesję i przyczyniające się istotnie do zapewnienia funkcjonowania szwedzkiego systemu komunikacji” dysponowały wystarczającą płynnością finansową, oraz w pkt 43 rzeczony decyzji jako zidentyfikowanie przedsiębiorstw lotniczych, „które mają związek ze Szwecją i odgrywają rolę w zapewnieniu funkcjonowania w tym państwie systemu komunikacji, zgodnie z celem zgłoszonego środka”. Użyte sformułowanie jest jednak niejednoznaczne i nie pozwala zainteresowanym ani Sądowi zrozumieć, jaki był cel rozpatrywanego środka pomocy, poza celem wykluczenia z systemu pomocy przedsiębiorstw lotniczych posiadających koncesję na prowadzenie działalności w Unii wydaną przez państwa członkowskie inne niż Królestwo Szwecji.
- 76 Komisja wnosi o oddalenie tych argumentów. Republika Francuska i Królestwo Szwecji odsyłają w tym względzie do odpowiedzi na skargę.
- 77 Po pierwsze, o ile wymagane zgodnie z art. 296 ust. 2 TFUE uzasadnienie aktu prawnego Unii winno ukazywać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie autora, który wydał dany akt, tak aby umożliwić zainteresowanym poznanie powodów przyjęcia danego środka, a Sądowi dokonanie jego kontroli, o tyle nie jest wymagane, by owo uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności prawne lub faktyczne. Co więcej, ocena kwestii poszanowania obowiązku uzasadnienia winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (zob. wyrok z dnia 7 lutego 2018 r., American Express,

C-304/16, EU:C:2018:66, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo). Tymczasem kontekst niniejszej sprawy wyznacza pandemia oraz niezwykle krótki czas, jakim dysponowała Komisja, by przyjąć najpierw ramy tymczasowe, dostarczające zarówno państwom członkowskim, jak i przedsiębiorstwom dotkniętym skutkami pandemii pewną liczbę wskazówek, następnie zbadać środki, które zostały jej zgłoszone przez rzeczono państwa, w szczególności na podstawie owych ram, i wreszcie wydać decyzje odnoszące się do tych środków, w tym zaskarżoną decyzję. W tym względzie z pkt 1 i 2 powyżej wynika, że między zgłoszeniem rozpatrywanego systemu pomocy a wydaniem zaskarżonej decyzji upłynęło zaledwie osiem dni.

- 78 Tymczasem należy zaznaczyć, że w niniejszej sprawie, pomimo takich nadzwyczajnych okoliczności, zaskarżona decyzja zawiera 44 punkty i pozwala w sposób ogólny zrozumieć powody natury faktycznej i prawnej, dla których Komisja postanowiła nie wnieść zastrzeżeń w odniesieniu do rozpatrywanego systemu pomocy. W szczególności wbrew temu, co twierdzi skarżąca, niewielkie rozbieżności w brzmieniu stwierdzone pomiędzy pkt 8 i 43 zaskarżonej decyzji nie powodują niejasności co do identyfikacji celu rozpatrywanego systemu pomocy, który należy w istocie rozumieć w ten sposób, że polega on na utrzymaniu funkcjonowania szwedzkiego systemu komunikacji lotniczej, niezależnie od tego, czy chodzi o połączenia lotnicze realizowane na terenie Szwecji, ze Szwecji, czy do Szwecji (zob. pkt 45 i 49 powyżej).
- 79 Po drugie, jeśli chodzi o brak uzasadnienia dotyczącego wyważenia korzystnych skutków pomocy z jej negatywnymi skutkami dla warunków wymiany handlowej i utrzymania niezakłóconej konkurencji, z pkt 69 powyżej wynika, że wymóg taki nie został ustanowiony w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Komisja nie była zatem zobowiązana do przedstawienia uzasadnienia w tym względzie.
- 80 Po trzecie, jak podnosi Komisja, w pkt 6–8, 15, 17, 27, 41 i 43 zaskarżonej decyzji przedstawiono powody, dla których rozpatrywany system pomocy został uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym. Skoro zatem w zaskarżonej decyzji Komisja przedstawiła – choć z uwagi na pilny charakter tej decyzji niekiedy zwięźle – powody, dla których rozpatrywany system pomocy spełnia wymogi określone w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, a w szczególności wyjaśniła, na jakiej podstawie uznała, że kryteria kwalifikowalności, w tym kryterium posiadania szwedzkiej koncesji na dzień 1 stycznia 2020 r., są konieczne, odpowiednie i proporcjonalne, to spełniła ona obowiązek uzasadnienia.
- 81 Zarzut czwarty należy zatem oddalić.

***W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia uprawnień procesowych wywodzonych z art. 108 ust. 2 TFUE***

- 82 Zarzut trzeci, dotyczący ochrony uprawnień procesowych skarżącej ze względu na brak wszczęcia przez Komisję formalnego postępowania wyjaśniającego pomimo domniemanego istnienia poważnych wątpliwości, ma w rzeczywistości charakter posiłkowy, gdyż został on podniesiony na wypadek, gdyby Sąd nie zbadał oceny pomocy jako takiej. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że zarzut taki ma umożliwić uznanie, że zainteresowana strona ma legitymację czynną do wniesienia skargi na podstawie art. 263 TFUE, której w przeciwnym razie byłaby pozbawiona (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 maja 2011 r., Komisja/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, pkt 48; z dnia 27 października 2011 r., Austria/Scheucher-Fleisch i in., C-47/10 P, EU:C:2011:698, pkt 44). Sąd zbadał jednak dwa pierwsze zarzuty skargi, odnoszące się do oceny pomocy jako takiej, wobec czego zarzut tego rodzaju jest pozbawiony deklarowanego celu.
- 83 Ponadto należy stwierdzić, że zarzut ten jest pozbawiony autonomicznej treści. W ramach takiego zarzutu strona skarżąca może bowiem powołać się, w celu ochrony uprawnień procesowych przysługujących jej w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego, jedynie na zastrzeżenia pozwalające wykazać, że ocena informacji i dowodów, którymi dysponowała lub mogła dysponować Komisja na etapie badania wstępnego zgłoszonego środka, powinna była wzbudzić wątpliwości co do

zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 grudnia 2008 r., *Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, pkt 81; z dnia 9 lipca 2009 r., 3F/Komisja, C-319/07 P, EU:C:2009:435, pkt 35; z dnia 24 maja 2011 r., Komisja/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, pkt 59), takie jak niewystarczający lub niekompletny charakter badania przeprowadzonego przez Komisję w toku wstępnego postępowania wyjaśniającego lub istnienie skarg wniesionych przez podmioty trzecie. Tymczasem należy zauważyć, że w zarzucie trzecim powtórzono w sposób zwięzły argumenty podniesione w ramach zarzutów pierwszego i drugiego, bez wskazania konkretnych okoliczności, które świadczyłyby o ewentualnych poważnych trudnościach.

- 84 Z tych względów należy stwierdzić, że ponieważ Sąd zbadał wspomniane zarzuty pierwszy i drugi co do istoty, badanie zasadności niniejszego zarzutu jest zbędne.
- 85 Tym samym skargę należy w całości oddalić, a przy tym uwzględnić wniosek skarżącej o zachowanie poufności, jako że Republika Francuska i Królestwo Szwecji nie przedstawiły żadnych zastrzeżeń w tym względzie.

### **W przedmiocie kosztów**

- 86 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Komisji – obciążyć ją jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję, w tym kosztami poniesionymi w ramach wniosku o zachowanie poufności.
- 87 Republika Francuska i Królestwo Szwecji pokryją własne koszty, zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Ryanair DAC zostaje obciążony własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję, w tym kosztami poniesionymi w ramach wniosku o zachowanie poufności.**
- 3) **Republika Francuska i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.**

Van der Woude

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 17 lutego 2021 r.

Podpisy