



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Décima Secção alargada)

14 de abril de 2021 *

«Auxílios de Estado — Mercado sueco do transporte aéreo — Auxílio concedido pela Suécia a favor de uma companhia aérea no quadro da pandemia de COVID-19 — Garantia — Decisão de não levantar objeções — Compromissos que condicionam a compatibilidade dos auxílios com o mercado interno — Auxílio destinado a remediar os danos causados por um acontecimento extraordinário — Liberdade de estabelecimento — Livre prestação de serviços — Igualdade de tratamento — Dever de fundamentação»

No processo T-379/20,

Ryanair DAC, com sede em Swords (Irlanda), representada por E. Vahida, F.-C. Laprévotte, S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis e V. Blanc, advogados,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por F. Tomat, D. Zukowska, L. Flynn e S. Noë, na qualidade de agentes,

recorrida,

apoiada por

República Francesa, representada por E. de Moustier e P. Dodeller, na qualidade de agentes,

por

Reino da Suécia, representado por C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, H. Shev, H. Eklinder, R. Shahsavan Eriksson, O. Simonsson e J. Lundberg, na qualidade de agentes,

e por

SAS AB, com sede em Estocolmo (Suécia), representada por F. Sjövall, advogado,

intervenientes,

* Língua do processo: inglês.

que tem por objeto um pedido baseado no artigo 263.º TFUE e destinado à anulação da Decisão C(2020) 2784 final da Comissão, de 24 de abril de 2020, relativa ao auxílio de Estado SA.57061 (2020/N) — Suécia — Indemnização dos danos causados à SAS pela pandemia de COVID-19,

O TRIBUNAL GERAL (Décima Secção alargada),

composto por M. van der Woude, presidente, A. Kornezov, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk (relatora) e G. Hesse, juízes,

secretário: E. Artemiou, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 27 de novembro de 2020,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

- 1 Em 11 de abril de 2020, a Comissão Europeia adotou a Decisão C(2020) 2366 final, relativa ao auxílio de Estado SA.56812 (2020/N) — Suécia — COVID-19: Regime de garantia de empréstimos a favor das companhias aéreas, na qual considerou que uma medida de auxílio sob a forma de um regime de garantia de empréstimos para certas companhias aéreas (a seguir «regime de auxílio sueco»), notificada pelo Reino da Suécia em 3 de abril de 2020 nos termos do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, por um lado, era constitutiva de um auxílio de Estado, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, e, por outro, era compatível com o mercado interno com fundamento no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE. O referido regime visa proporcionar, através de uma garantia pública, às companhias aéreas, que são importantes para assegurar a conectividade da Suécia e às quais as autoridades suecas emitiram uma licença de exploração, liquidez suficiente para manterem as suas atividades económicas durante e após a pandemia de COVID-19.
- 2 Em 21 de abril de 2020, o Reino da Suécia notificou à Comissão, nos termos do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, uma medida de auxílio (a seguir «medida em causa») sob a forma de uma garantia sobre uma linha de crédito renovável no montante máximo de 1,5 mil milhões de coroas suecas (SEK) a favor da SAS AB, pelo facto de esta última encontrar dificuldades em obter empréstimos junto das instituições de crédito no quadro do regime de auxílio sueco. Esta medida visa indemnizar parcialmente a SAS pelos danos resultantes da anulação ou da reprogramação dos seus voos na sequência da instauração de restrições em matéria de deslocações no contexto da pandemia de COVID-19.
- 3 Em 24 de abril de 2020, a Comissão adotou a Decisão C(2020) 2784 final relativa à medida de auxílio de Estado SA.57061 (2020/N) — Suécia — Indemnização dos danos causados à SAS pela pandemia de COVID-19 (a seguir «decisão impugnada»), na qual considerou que a medida em causa, por um lado, constituía um auxílio de Estado, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, e, por outro, era compatível com o mercado interno, com fundamento no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 4 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 19 de junho de 2020, a recorrente, Ryanair DAC, interpôs o presente recurso.
- 5 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral no mesmo dia, a recorrente pediu ao Tribunal Geral que julgasse o presente recurso seguindo uma tramitação acelerada, em conformidade com os artigos 151.º e 152.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Por Decisão de 15 de julho de 2020, o Tribunal Geral (Décima Secção) deferiu o pedido de tramitação acelerada.
- 6 Sob proposta da Décima Secção, o Tribunal Geral decidiu, em aplicação do artigo 28.º do Regulamento de Processo, remeter o processo a uma formação de julgamento alargada.
- 7 A Comissão apresentou a contestação na Secretaria do Tribunal Geral em 29 de julho de 2020.
- 8 Nos termos do artigo 106.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a recorrente apresentou, em 13 de agosto de 2020, um pedido fundamentado de realização de uma audiência de alegações.
- 9 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 4, 7 e 21 de setembro de 2020, respetivamente, o Reino da Suécia e a República Francesa pediram autorização para intervir no presente processo em apoio dos pedidos da Comissão. Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 9, 15 e 30 de setembro de 2020, respetivamente, a recorrente pediu, nos termos do artigo 144.º, n.º 7, do Regulamento de Processo, que certos dados contidos na petição e na sua versão resumida não fossem comunicados à SAS, ao Reino da Suécia e à República Francesa.
- 10 Por Despachos de 7 de outubro de 2020, o presidente da Décima Secção alargada do Tribunal Geral admitiu a intervenção da República Francesa, do Reino da Suécia e da SAS e limitou provisoriamente a comunicação da petição e da sua versão resumida às versões não confidenciais apresentadas pela recorrente, na pendência de eventuais observações daquelas partes sobre o pedido de tratamento confidencial.
- 11 Por medidas de organização do processo notificadas em 7 de outubro de 2020, a República Francesa, o Reino da Suécia e a SAS foram autorizados, nos termos do artigo 154.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, a apresentar um articulado de intervenção.
- 12 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
 - anular a decisão impugnada;
 - condenar a Comissão nas despesas.
- 13 A Comissão e a SAS concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:
 - negar provimento ao recurso;
 - condenar a recorrente nas despesas.

- 14 A República Francesa e o Reino da Suécia concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne negar provimento ao recurso.

Questão de direito

- 15 Importa recordar que o juiz da União Europeia pode apreciar, consoante as circunstâncias de cada caso específico, se uma boa administração da justiça justifica negar provimento a um recurso sem decidir previamente sobre a sua admissibilidade (v., neste sentido, Acórdãos de 26 de fevereiro de 2002, Conselho/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, n.ºs 51 e 52, e de 14 de setembro de 2016, Trajektna luka Split/Comissão, T-57/15, não publicado, EU:T:2016:470, n.º 84). Consequentemente, tendo em conta, em especial, as considerações que conduziram à autorização de uma tramitação acelerada do presente processo e a importância dada, tanto pela recorrente como pela Comissão e o Reino da Suécia, a uma resposta rápida quanto ao mérito, há que começar por conhecer do mérito do recurso, sem decidir previamente da sua admissibilidade.
- 16 A recorrente invoca cinco fundamentos de recurso, relativos, o primeiro, ao facto de a Comissão ter violado a exigência de que os auxílios concedidos ao abrigo do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE não sejam destinados a remediar os danos sofridos por uma única vítima, o segundo, ao facto de a medida em causa não se basear no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE e de a Comissão ter considerado, erradamente, que a medida em causa era proporcionada aos danos causados à SAS pela pandemia de COVID-19, o terceiro, ao facto de a Comissão ter violado várias disposições em matéria de liberalização do transporte aéreo na União, o quarto, ao facto de a Comissão ter violado os seus direitos processuais ao recusar-se a dar início ao procedimento formal de exame apesar da existência de dificuldades sérias, e, o quinto, ao facto de a Comissão ter violado o artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo ao facto de a Comissão ter violado a exigência de que os auxílios concedidos ao abrigo do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE não sejam destinados a remediar os danos sofridos por uma única vítima

- 17 A recorrente alega que os acontecimentos extraordinários, na aceção do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE afetam em princípio regiões ou setores inteiros, ou mesmo toda uma economia. Assim, esta disposição destina-se a remediar os danos sofridos por todas as vítimas desses acontecimentos, e não apenas por algumas delas.
- 18 A Comissão, a República Francesa, o Reino da Suécia e a SAS contestam a argumentação da recorrente.
- 19 A este respeito, importa recordar que, nos termos do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, são compatíveis com o mercado interno os auxílios destinados a remediar os danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários.
- 20 No caso em apreço, a recorrente não contesta a apreciação da Comissão, constante da decisão impugnada, segundo a qual a pandemia de COVID-19 devia ser considerada um «acontecimento extraordinário», na aceção do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE. Por outro lado, resulta da decisão impugnada que a pandemia de COVID-19 levou à interrupção da maior parte do transporte aéreo de passageiros, atendendo, nomeadamente, ao encerramento das fronteiras de vários Estados-Membros da União e à recomendação das autoridades suecas no sentido de se evitar deslocações não essenciais.

- 21 Daqui resulta que a recorrente teve razão ao salientar que a SAS não é a única empresa, nem a única companhia aérea, a ser afetada pelo acontecimento extraordinário em causa.
- 22 Contudo, como acertadamente alega a Comissão na contestação, os Estados-Membros não têm nenhuma obrigação de conceder auxílios para remediar os danos causados por um acontecimento extraordinário, na aceção do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE.
- 23 Mais concretamente, por um lado, embora o artigo 108.º, n.º 3, TFUE obrigue os Estados-Membros a notificar à Comissão os seus projetos em matéria de auxílios de Estado antes da sua execução, não os obriga, em contrapartida, a conceder um auxílio (Despacho de 30 de maio de 2018 Yanchev, C-481/17, não publicado, EU:C:2018:352, n.º 22).
- 24 Por outro lado, um auxílio pode destinar-se a remediar os danos causados por um acontecimento extraordinário, em conformidade com o artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, independentemente do facto de não remediar a totalidade desses danos.
- 25 Por conseguinte, não decorre nem do artigo 108.º, n.º 3, TFUE nem do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE que os Estados-Membros estejam obrigados a remediar a totalidade dos danos causados por um acontecimento extraordinário, pelo que também não podem estar obrigados a conceder auxílios a todas as vítimas desses danos.
- 26 Nestas circunstâncias, a recorrente não tem razão ao alegar que a Comissão cometeu um erro de direito pelo simples facto de a medida em causa não ter beneficiado todas as vítimas dos danos causados pela pandemia de COVID-19.
- 27 Por conseguinte, o primeiro fundamento da recorrente deve ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento, relativo ao facto de a medida em causa não se basear no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE e de a Comissão ter considerado, erradamente, que a medida em causa era proporcionada aos danos causados à SAS pela pandemia de COVID-19

- 28 O segundo fundamento da recorrente divide-se, em substância, em duas partes, a primeira, relativa ao facto de a medida em causa não se basear no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, e, a segunda, ao facto de a Comissão ter considerado, erradamente, que a medida em causa era proporcionada aos danos causados pela pandemia de COVID-19.

Quanto à primeira parte do segundo fundamento, relativa ao facto de a medida em causa não se basear no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE

- 29 A recorrente salienta que o regime de auxílio sueco prevê, à semelhança da medida em causa, uma garantia bancária a favor da SAS que não pode ser superior a 1,5 mil milhões de SEK e alega que essa medida é subsidiária do referido regime. Ora, uma vez que este regime tem por objetivo sanar uma perturbação grave da economia, na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, a referida medida não tem por objetivo remediar os danos causados por um acontecimento extraordinário, na aceção do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE.
- 30 A Comissão, a República Francesa, o Reino da Suécia e a SAS contestam a argumentação da recorrente.

- 31 A este respeito, na Decisão C(2020) 2366 final, de 11 de abril de 2020, que declara o regime de auxílio sueco compatível com o mercado interno, com fundamento no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE e mencionado no n.º 1, *supra*, a Comissão precisou que, dos 5 mil milhões de SEK suscetíveis de ser objeto da garantia pública, a SAS só pode beneficiar de 1,5 mil milhões de SEK. Este montante corresponde, como acertadamente salienta a recorrente, ao da medida em causa.
- 32 Na decisão impugnada, a Comissão explicou que o Reino da Suécia tencionava conceder auxílios individuais a companhias aéreas que eram elegíveis para o regime de auxílio sueco, uma vez que, tendo em conta a diminuição da procura, essas companhias não estavam numa situação financeira suficientemente favorável para negociar empréstimos junto das instituições de crédito em causa. A medida em causa constitui um desses auxílios individuais. A Comissão esclareceu que a SAS não podia beneficiar simultaneamente do referido regime e da referida medida. Esta última foi adotada com base no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE.
- 33 Decorre assim da decisão impugnada e da decisão referida no n.º 31, *supra*, que, como alega acertadamente a recorrente, a medida em causa tem carácter subsidiário em relação ao regime de auxílio sueco, embora essa medida e esse regime não se baseiem nas mesmas disposições do artigo 107.º TFUE.
- 34 Todavia, nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, podem ser considerados compatíveis com o mercado interno os auxílios destinados a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro. Ora, o Tratado FUE não se opõe a uma aplicação concomitante do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), e do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, desde que estejam preenchidos os requisitos de cada uma destas duas disposições. É o que sucede, nomeadamente, quando os factos e as circunstâncias que dão origem a uma perturbação grave da economia resultam de um acontecimento extraordinário.
- 35 Conclui-se que não se pode considerar que a Comissão cometeu um erro de direito pelo simples facto de o regime de auxílio sueco e a medida em causa terem sido declarados compatíveis com o mercado interno com base, respetivamente, no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), e no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE.
- 36 Nestas circunstâncias, a primeira parte do segundo fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto à segunda parte do segundo fundamento, relativa ao facto de a Comissão ter considerado, erradamente, que a medida em causa era proporcionada aos danos causados à SAS pela pandemia de COVID-19

- 37 A recorrente sustenta que a Comissão violou o artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE na medida em que autorizou uma possível sobrecompensação dos danos sofridos pela SAS.
- 38 A Comissão, a República Francesa, o Reino da Suécia e a SAS contestam a argumentação da recorrente.
- 39 A este respeito, cabe salientar que, visto o artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE constituir uma derrogação ao princípio geral da incompatibilidade dos auxílios de Estado com o mercado interno, enunciado no artigo 107.º, n.º 1, TFUE, deve ser objeto de interpretação estrita. Por conseguinte, só podem ser compensadas, na aceção dessa disposição, as desvantagens

económicas causadas diretamente por calamidades naturais ou por acontecimentos extraordinários (Acórdão de 23 de fevereiro de 2006 *Atzeni e o.*, C-346/03 e C-529/03, EU:C:2006:130, n.º 79).

- 40 Daqui resulta que os auxílios suscetíveis de ser superiores às perdas sofridas pelos seus beneficiários não são abrangidos pelo artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 11 de novembro de 2004, *Espanha/Comissão*, C-73/03, não publicado, EU:C:2004:711, n.ºs 40 e 41).
- 41 Na decisão impugnada, a Comissão considerou que a medida em causa se destinava a indemnizar parcialmente a SAS pelos danos resultantes da anulação ou da reprogramação dos seus voos na sequência da instauração de restrições em matéria de deslocações no contexto de pandemia de COVID-19. Embora tenha indicado que a extensão dos danos sofridos pela SAS ainda não era conhecida no momento da adoção da referida decisão, especificou, contudo, que se tratava da «perda de valor acrescentado», que consiste na diferença entre as receitas do período compreendido entre março de 2019 e fevereiro de 2020 e as receitas do período compreendido entre março de 2020 e fevereiro de 2021, à qual foram subtraídos, por um lado, os custos variáveis evitados, calculados com base nos custos incorridos entre março de 2019 e fevereiro de 2020, e, por outro, a margem de lucro relacionada com a perda de receitas. O montante dos danos foi provisoriamente avaliado tendo em conta uma diminuição do tráfego aéreo entre 50 e 60 % no período compreendido entre março de 2020 e fevereiro de 2021 em relação ao período compreendido entre março de 2019 e fevereiro de 2020 e correspondia a um montante entre 5 e 15 mil milhões de SEK.
- 42 Nestas condições, a Comissão considerou que, mesmo na hipótese de o montante do auxílio resultante da medida em causa corresponder ao montante garantido, a saber, 1,5 mil milhões de SEK, esse montante continua a ser inferior aos danos sofridos pela SAS. A este respeito, esclareceu que o mesmo sucederia se este montante fosse somado ao de um auxílio, em substância idêntico à medida em causa, que tinha sido previamente concedido à SAS pelo Reino da Dinamarca, pelo que o montante total dos auxílios concedidos à SAS ascendia a 3 mil milhões de SEK. Além disso, a Comissão precisou que o Reino da Suécia se tinha comprometido a efetuar uma avaliação *ex post* dos danos efetivamente sofridos pela SAS, o mais tardar em 30 de junho de 2021, e a pedir o reembolso do auxílio recebido na medida em que excedesse os referidos danos, tendo em conta todos os auxílios suscetíveis de ser concedidos à SAS em razão de pandemia de COVID-19, incluindo por autoridades estrangeiras.
- 43 Em primeiro lugar, a recorrente alega, primeiro, que o método de cálculo para a avaliação dos danos sofridos pela SAS, apresentado na decisão impugnada não é suficientemente preciso e não permite apreciar corretamente os danos sofridos por essa empresa. Acusa mais concretamente a Comissão de não ter explicado as razões da escolha do período de referência (março de 2019 a fevereiro de 2020), de não ter identificado os custos que deviam ser considerados variáveis ou fixos e de não ter indicado o que permitia garantir que as perdas de receitas estavam diretamente relacionadas com a pandemia de COVID-19, e não com decisões da SAS de reduzir o tráfego que se pautavam por outras razões financeiras. Sustenta que, nestas condições, a Comissão cometeu um erro de direito e um erro de apreciação.
- 44 Segundo, a recorrente alega que a Comissão deveria ter tido em conta os danos sofridos por outras companhias aéreas na Suécia.

- 45 No que respeita, primeiro, à avaliação dos danos sofridos pela SAS, decorre do n.º 41, *supra*, que a Comissão identificou na decisão impugnada os elementos que deviam ser tidos em conta, a fim de os quantificar, a saber, a perda de receitas, os custos variáveis evitados e o ajustamento da margem de lucro, bem como o período durante o qual esses danos se poderiam materializar. Por outro lado, precisou que a perda de receitas devia ser determinada tendo em conta todas as receitas da SAS, e não apenas as provenientes do transporte aéreo de passageiros, e apresentou uma lista não exaustiva dos custos incorridos pela SAS. Além disso, como resulta dos n.ºs 35 a 38 da decisão impugnada, a Comissão teve em conta o compromisso das autoridades suecas, por um lado, de procederem à quantificação *ex post* detalhada e concreta dos danos sofridos pela SAS e do montante do auxílio de que esta teria finalmente beneficiado, e, por outro, de garantirem que a SAS reembolsaria uma eventual sobrecompensação dos referidos danos.
- 46 Por conseguinte, há que considerar que, atendendo às circunstâncias do caso em apreço, caracterizadas pelo acontecimento extraordinário, na aceção do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, que constitui a pandemia de COVID-19, o seu caráter evolutivo e a natureza necessariamente prospetiva da quantificação dos danos causados e do montante do auxílio finalmente concedido, a Comissão apresentou com suficiente precisão, na decisão impugnada, um método de cálculo para a avaliação dos danos sofridos pela SAS.
- 47 Por outro lado, impõe-se referir que a recorrente não apresentou nenhum elemento suscetível de demonstrar que o método de cálculo, tal como definido na decisão impugnada, permitia o pagamento de um auxílio de Estado superior aos danos efetivamente sofridos pela SAS. A este respeito, a circunstância invocada pela recorrente de que, no documento intitulado «Auxílios destinados a remediar os danos causados por calamidades naturais [artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE] Lista de controlo para os Estados-Membros», a Comissão convida os Estados-Membros a apresentarem «um programa detalhado que estabeleça um método de cálculo para a avaliação dos danos» na hipótese de esse método já existir no direito nacional do Estado-Membro em causa, não é suscetível de demonstrar que o método de cálculo definido na decisão impugnada carecia de precisão para efeitos da aplicação do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE.
- 48 Além disso, a recorrente não apresenta nenhum elemento suscetível de demonstrar que a tomada em conta dos últimos doze meses que antecederam a instauração das restrições resultantes da pandemia de COVID-19 a fim de avaliar os danos sofridos pela SAS podia levar a Comissão a sobreavaliar esses danos. Acresce que, embora a recorrente acuse a Comissão de não ter identificado com precisão os custos fixos e variáveis na decisão impugnada, e embora seja verdade que esses custos constituem um dado importante para o cálculo dos danos sofridos pela SAS, tal como definido na decisão impugnada, a recorrente não explica em que medida essa imprecisão era suscetível de conduzir ao pagamento de um auxílio superior aos danos efetivamente sofridos pela SAS.
- 49 Por último, embora o método definido pela Comissão não permita evitar completamente que a avaliação dos referidos danos inclua igualmente as consequências de decisões tomadas pela SAS sem qualquer relação direta com a pandemia de COVID-19, cabe salientar que a recorrente não apresenta nenhum elemento que possa demonstrar que, na inexistência desta pandemia, as receitas da SAS teriam provavelmente diminuído no período compreendido entre março de 2020 e fevereiro de 2021 em comparação com o período compreendido entre março de 2019 e fevereiro de 2020.

- 50 Nestas condições, tendo em conta os elementos anteriores, deve considerar-se que a Comissão não cometeu nenhum erro de direito ou de apreciação no que respeita à avaliação dos danos sofridos pela SAS.
- 51 Segundo, no que se refere aos danos sofridos pelas outras companhias aéreas na Suécia, a recorrente alega, baseando-se na sua argumentação desenvolvida no âmbito do primeiro fundamento, que Comissão deveria ter tido em conta todas as vítimas do acontecimento extraordinário em causa referido no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE. Todavia, cabe recordar que, tal como mencionado no n.º 25, *supra*, os Estados-Membros não estão obrigados a conceder auxílios a todas as vítimas dos danos causados por um acontecimento extraordinário. Por conseguinte, contrariamente ao que alega a recorrente, a concessão do auxílio apenas à SAS não dependia da circunstância de a Comissão demonstrar que os danos causados por esse acontecimento só afetavam essa empresa.
- 52 Em segundo lugar, a recorrente alega que não seria possível à Comissão controlar a proporcionalidade da medida em causa antes do mês de março de 2021. Alega que a SAS beneficia da totalidade do auxílio quase imediatamente após a adoção da decisão impugnada apesar de os danos sofridos pela SAS só se materializarem progressivamente até março de 2021 e de o montante desses danos permanecer hipotético, tendo em conta, nomeadamente, a inexistência de um método para os calcular.
- 53 A este respeito, primeiro, importa salientar que a medida em causa consiste na garantia sobre uma linha de crédito renovável. Daqui resulta que o montante máximo do auxílio, a saber, o montante garantido de 1,5 mil milhões de SEK, só será pago no caso de a SAS ser incapaz de reembolsar a totalidade dos montantes que lhe foram emprestados. Ora, a recorrente não apresenta nenhum elemento suscetível de demonstrar que, quando a decisão impugnada foi adotada, a Comissão devia saber que a SAS se encontraria necessariamente nessa incapacidade.
- 54 Conclui-se, como resulta igualmente da Comunicação da Comissão relativa à aplicação dos artigos [107.º] e [108.º TFUE] aos auxílios estatais sob a forma de garantias (JO 2008, C 155, p. 10), que o montante dos auxílios à SAS correspondia, na realidade, à diferença da taxa concedida a esta última com a medida em causa ou na inexistência dela, na data da adoção da decisão impugnada.
- 55 A Comissão avaliou a taxa de juro máxima na inexistência da medida em causa em 10,26 %, o que não foi contestado pela recorrente. Por conseguinte, o montante dos auxílios pagos à SAS não pode exceder 153,9 milhões de SEK no primeiro ano, aos quais se deve, além disso, deduzir o preço dessa medida faturado à SAS, que ascende, de acordo com a decisão impugnada, no mínimo, a 15 milhões de SEK por ano, e a taxa de juro negociada pela SAS tendo em conta a adoção da referida medida.
- 56 Conclui-se que a recorrente não tem razão ao alegar que a SAS pode receber a totalidade do auxílio desde a adoção da decisão impugnada.
- 57 Segundo, a Comissão considerou, em qualquer caso, que o montante dos danos sofridos pela SAS, avaliado em, pelo menos, 5 mil milhões de SEK, é superior ao montante garantido pela medida em causa, a saber, 1,5 mil milhões de SEK. Ora, apesar de a avaliação dos danos depender das previsões relativas à diminuição do tráfego aéreo, a recorrente não apresenta nenhum elemento suscetível de pôr em causa essa apreciação. Mais concretamente, não contesta a hipótese, considerada pela Comissão, de uma diminuição do tráfego aéreo entre 50 e 60 % no período

compreendido entre março de 2020 e fevereiro de 2021 em relação ao período compreendido entre março de 2019 e fevereiro de 2020. A recorrente também não contesta que os danos sofridos pela SAS devido à pandemia de COVID-19 ascendem a, pelo menos, 5 mil milhões de SEK.

- 58 Nestas condições, a recorrente não tem razão ao contestar a proporcionalidade da medida em causa.
- 59 Em terceiro lugar, a recorrente sustenta que a Comissão não teve em consideração os auxílios concedidos pelo Reino da Noruega e pelo Reino da Dinamarca, nem os que poderiam ser concedidos até março de 2021.
- 60 A este respeito, basta referir que, por um lado, na decisão impugnada, a Comissão considerou que os danos sofridos pela SAS, avaliados em, pelo menos, 5 mil milhões de SEK, são superiores aos montantes garantidos acumulados que resultam da medida em causa e da medida anteriormente adotada pelo Reino da Dinamarca a favor da SAS, a saber, 3 mil milhões de SEK. Por outro lado, a Comissão fez expressamente a referência a todos os auxílios suscetíveis de ser concedidos à SAS em razão dos danos causados pela pandemia de COVID-19 antes do primeiro trimestre de 2021. Assim, o Reino da Suécia comprometeu-se a pedir o reembolso do auxílio resultante da medida em causa, desde que, acumulado com outros auxílios, incluindo os concedidos por autoridades estrangeiras, excedesse os danos efetivamente sofridos pela SAS.
- 61 Consequentemente, a recorrente não tem razão ao alegar que a Comissão não teve em conta os auxílios concedidos pelo Reino da Noruega e pelo Reino da Dinamarca, nem os que poderiam ser concedidos até ao mês de março de 2021.
- 62 Em quarto lugar, a recorrente sustenta que a Comissão não teve em conta a vantagem concorrencial resultante do caráter discriminatório da medida em causa.
- 63 A este respeito, cabe salientar que, para efeitos da apreciação da compatibilidade do auxílio com o mercado interno, a vantagem conferida por esse auxílio ao seu beneficiário não inclui o eventual benefício económico por ele realizado através da exploração dessa vantagem. Esse benefício pode não ser idêntico à vantagem que o referido auxílio constitui, pode até ser inexistente, sem que essa circunstância possa justificar uma apreciação diferente da compatibilidade desse auxílio com o mercado interno (v, neste sentido e por analogia, Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Comissão/Lingus e Ryanair Designated Activity, C 164/15 P e C 165/15 P, EU:C:2016:990, n.º 92).
- 64 Por conseguinte, conclui-se que a Comissão teve em conta, acertadamente, a vantagem conferida à SAS pela medida em causa, tal como resulta dos n.ºs 52 a 58, *supra*. Em contrapartida, a Comissão não pode ser acusada de não ter determinado a existência de um eventual benefício económico decorrente dessa vantagem.
- 65 Nestas condições, a recorrente não tem razão ao acusar a Comissão de não ter tido em conta uma eventual vantagem concorrencial resultante do caráter discriminatório que alega.
- 66 Por conseguinte, a segunda parte do segundo fundamento da recorrente deve ser julgada improcedente e, consequentemente, o referido fundamento na sua íntegra.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo ao facto de a Comissão ter violado diversas disposições em matéria de liberalização do transporte aéreo na União

- 67 A recorrente alega que a Comissão violou o princípio da não discriminação, bem como a livre prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento, pelo facto de a medida em causa reservar condições mais favoráveis às empresas estabelecidas na Suécia.
- 68 A Comissão, a República Francesa, o Reino da Suécia e a SAS contestam a argumentação da recorrente.
- 69 Importa recordar que os auxílios estatais que violam disposições ou princípios gerais do direito da União não podem ser declarados compatíveis com o mercado interno (Acórdão de 22 de setembro de 2020, Áustria/Comissão, C-594/18 P, EU:C:2020:742, n.º 44; v. igualmente, neste sentido, Acórdão de 15 de abril de 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, n.ºs 50 e 51).

Quanto à violação do princípio da não discriminação

- 70 O princípio da não discriminação exige que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, exceto se esse tratamento for objetivamente justificado (Acórdão de 15 de abril de 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, n.º 66; v. igualmente, nesse sentido, Acórdão de 5 de junho de 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, n.º 49).
- 71 Os elementos que caracterizam situações diferentes e, portanto, o seu carácter comparável devem ser determinados e apreciados à luz do objeto e do objetivo do ato da União que institui a distinção em causa. Além disso, devem ser tidos em consideração os princípios e objetivos do domínio em que se integra o ato em causa (Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e o., C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 26).
- 72 Além disso, importa recordar que o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, exige que os atos das instituições da União não excedam os limites do que é adequado e necessário para alcançar os objetivos legítimos prosseguidos pela legislação em causa (Acórdão de 17 de maio de 1984, Denkavit Nederland, 15/83 EU:C:1984:183, n.º 25), entendendo-se que, quando haja uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos restritiva e que os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos prosseguidos [Acórdão de 30 de abril de 2019, Itália/Conselho (Quota de capturas de espadarte mediterrânico), C-611/17 EU:C:2019:332, n.º 55].
- 73 A recorrente alega que a decisão impugnada autoriza um tratamento discriminatório que não é necessário para alcançar o objetivo da medida em causa, a saber, remediar os danos causados pela pandemia de COVID-19. Considera que o objetivo de preservar a conectividade da Suécia bem como a conectividade intraescandinava igualmente mencionada nessa decisão viola o artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE. Além disso, esse objetivo e o de preservar o mercado interno exigem que se tenha em conta outras companhias aéreas, na medida em que a SAS representa menos de metade de todo o tráfego aéreo doméstico e internacional de passageiros da Suécia. A recorrente precisa ainda que o regime de auxílios sueco garante a conectividade da Suécia e que a medida em causa instaura uma discriminação a favor da SAS em relação às outras companhias aéreas suscetíveis de beneficiar do referido regime. Por último, o objetivo de preservar a conectividade intraescandinava constitui uma discriminação em razão da nacionalidade.

- 74 A este respeito, em primeiro lugar, cabe salientar que, contrariamente ao que a recorrente sustenta, a medida em causa não tem por objetivo, além de indemnizar parcialmente a SAS pelos danos resultantes da pandemia COVID-19, preservar a conectividade da Suécia, a «acessibilidade intraescandinava» ou a economia sueca.
- 75 Com efeito, por um lado, observe-se que a recorrente remete a este respeito para o n.º 26 da decisão impugnada. Ora, este número figura no ponto intitulado «Beneficiário», que se limita a descrever o beneficiário da medida em causa, a saber, a SAS. Por outro lado, decorre do ponto intitulado «Objetivo da medida» dessa decisão, em particular do seu n.º 9, que a medida em causa visa apenas indemnizar parcialmente a SAS pelos danos resultantes da anulação ou da reprogramação dos seus voos na sequência da instauração de restrições em matéria de deslocações no contexto da pandemia de COVID-19.
- 76 Por conseguinte, a recorrente também não tem razão ao alegar que a medida em causa se destina a manter a estrutura do mercado. A este respeito, é verdade que, na primeira página do documento intitulado «Síntese das regras relativas aos auxílios de Estado e às obrigações de serviço público aplicáveis ao setor da aviação durante o surto de COVID-19», a Comissão explica que, «[n]o interesse da economia e dos consumidores da União, os Estados-Membros devem elaborar as suas medidas numa base não discriminatória e de uma forma que preserve as estruturas de mercado anteriores à crise e prepare o caminho para uma rápida recuperação económica». Contudo, embora do ponto de vista da concorrência possa ser preferível auxiliar todos os operadores económicos a fim de prevenir uma redução do seu número, importa recordar, como foi sublinhado no n.º 25, *supra*, que os Estados-Membros não são obrigados a remediar a totalidade dos danos causados por um acontecimento extraordinário visado no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE nem, por via de consequência, a conceder auxílios a todas as vítimas desses danos.
- 77 Em segundo lugar, importa salientar que um auxílio individual como o que está em causa beneficia, por definição, apenas uma empresa, com exclusão de todas as outras, incluindo as que se encontram numa situação comparável à do beneficiário desse auxílio. Assim, pela sua própria natureza, um auxílio individual cria uma diferença de tratamento, ou até uma discriminação, que é, porém, inerente ao caráter individual da referida medida. Ora, sustentar, como faz a recorrente, que o auxílio individual em causa é contrário ao princípio da não discriminação equivale, em substância, a pôr sistematicamente em causa a compatibilidade de todos os auxílios individuais com o mercado interno pelo simples facto de revestir um caráter intrinsecamente exclusivo e, como tal, discriminatório, quando o direito da União permite aos Estados-Membros concederem esses auxílios desde que as condições previstas no artigo 107.º TFUE estejam preenchidas.
- 78 A este respeito, foi de resto salientado no n.º 25, *supra*, que, no caso mais particular do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, os Estados-Membros não estão obrigados a remediar a totalidade dos danos causados por um acontecimento extraordinário nem, por via de consequência, a conceder auxílios a todas as vítimas desses danos.
- 79 Em terceiro lugar, importa sublinhar que, tendo em conta a jurisprudência referida no n.º 71, *supra*, a recorrente alega, com razão, que todas as companhias aéreas que operam na Suécia foram afetadas pelas restrições relacionadas com a pandemia de COVID-19 e que, conseqüentemente, todas elas sofreram danos, à semelhança da SAS, em resultado da anulação ou da reprogramação dos seus voos na sequência da instauração de restrições em matéria de deslocações no contexto da pandemia de COVID-19.

- 80 No entanto, mesmo admitindo, como sustenta a recorrente, que a diferença de tratamento instituída pela medida em causa devido ao facto de beneficiar apenas a SAS possa ser equiparada a uma discriminação, é necessário verificar se se justifica por um objetivo legítimo e se é necessária, adequada e proporcionada para o alcançar (n.ºs 70 e 72, *supra*). Do mesmo modo, na medida em que a recorrente faz referência ao artigo 18.º, primeiro parágrafo, TFUE, importa sublinhar que, de acordo com esta disposição, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade no âmbito de aplicação dos Tratados, «sem prejuízo das suas disposições especiais». Por conseguinte, importa verificar se essa diferença de tratamento é permitida ao abrigo do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, que constitui a base jurídica da decisão impugnada. Esse exame implica, por um lado, que o objetivo da medida em causa satisfaça os requisitos previstos por esta última disposição, e, por outro, que as modalidades de concessão da medida em causa, a saber, no caso vertente, o facto de beneficiar apenas a SAS, permitam que esse objetivo seja alcançado e não vão além do necessário para o alcançar.
- 81 Quanto ao objetivo da medida em causa, a recorrente não contesta que a indemnização por danos resultantes da anulação ou da reprogramação dos voos de uma companhia aérea na sequência da instauração de restrições em matéria de deslocações no contexto da pandemia de COVID-19 permite remediar os danos causados por essa pandemia. Como foi sublinhado no n.º 20, *supra*, a recorrente também não contesta que a pandemia de COVID-19 constitui um acontecimento extraordinário, na aceção do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE.
- 82 Quanto às modalidades de concessão da medida em causa, a Comissão salientou na decisão impugnada que a SAS, cujas operações estavam concentradas na Dinamarca, na Suécia e na Noruega, representava 67 % do tráfego aéreo intraescandinavo e cerca de metade do tráfego doméstico na Suécia (49,2 %). Ora, a própria recorrente reconhece que «[a] quota de mercado é um indicador aceitável dos danos sofridos [p]elas companhias aéreas».
- 83 A recorrente alega, no entanto, que essa circunstância não justifica a diferença de tratamento resultante da medida em causa. Com efeito, considera que a diferença de tratamento não é proporcionada, uma vez que a medida concede à SAS a totalidade do auxílio destinado a remediar os danos causados pela pandemia de COVID-19, quando a SAS sofre menos de 35 % desses danos.
- 84 A este respeito, decorre da decisão impugnada que, devido ao facto de as suas quotas de mercado serem mais elevadas, a SAS foi mais afetada pelas restrições relacionadas com a pandemia de COVID-19 do que as outras companhias aéreas que operam na Suécia. Isto é, de resto, confirmado pelos dados do anexo A.3.2 da petição, que mostram que a SAS detinha a maior quota de mercado na Suécia, de 35 %, e que esta quota de mercado era significativamente mais elevada do que as do seu concorrente mais próximo e da recorrente, que apenas possuíam uma quota de mercado de 19 % e de 5 %, respetivamente.
- 85 Além disso, decorre em particular dos dados mencionados no n.º 82, *supra*, que, em proporção, a SAS é significativamente mais afetada por essas restrições do que a recorrente, que, como resulta do anexo A.3.2 da petição, realizava apenas uma parte mínima da sua atividade com destino à Suécia e a partir deste Estado, diversamente da SAS, para a qual essa parte é muito mais elevada.
- 86 Consequentemente, importa concluir que a diferença de tratamento em benefício da SAS é adequada para remediar os danos resultantes dessas restrições e não vai além do necessário para alcançar esse objetivo, pelos motivos já salientados nos n.ºs 52 a 61, *supra*.

- 87 Além disso, a recorrente não prova que, dado o reduzido montante da medida em causa, recordado no n.º 55, *supra*, à luz da avaliação dos danos sofridos pela SAS, recordada no n.º 41, *supra*, a repartição do referido montante entre todas as companhias aéreas que operam na Suécia não tivesse privado a medida do seu efeito útil.
- 88 Por último, embora decorra efetivamente da decisão impugnada que a medida em causa foi concedida à SAS com o fundamento, nomeadamente, de que esta última era igualmente elegível para o regime de auxílio sueco e, conseqüentemente, de que era titular de uma licença emitida pelo Reino da Suécia, importa salientar que o objetivo dessa medida consistia apenas em remediar os danos sofridos pela SAS, e não os danos sofridos por todas as companhias aéreas elegíveis para o referido regime. Uma vez que a SAS foi mais afetada pelas restrições relativas à pandemia de COVID-19 do que todas as outras companhias que operam na Suécia, incluindo as que são titulares de uma licença emitida por outro Estado-Membro diferente da Suécia, deve considerar-se que os critérios de elegibilidade do regime de auxílio sueco não são suscetíveis de pôr em causa a legalidade da decisão impugnada.
- 89 Por conseguinte, era justificado conceder o benefício da medida em causa apenas à SAS e essa medida não viola o princípio da não discriminação.

Quanto à violação da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços

- 90 Importa recordar, por um lado, que as disposições do Tratado FUE relativas à liberdade de estabelecimento visam assegurar o benefício do tratamento nacional no Estado-Membro de acolhimento (v. Acórdão de 6 de outubro de 2015, Finanzamt Linz, C-66/14, EU:C:2015:661, n.º 26 e jurisprudência aí referida).
- 91 Por outro lado, a livre prestação de serviços opõe-se à aplicação de qualquer legislação nacional que tenha como efeito tornar a prestação de serviços entre Estados-Membros mais difícil do que a prestação de serviços puramente interna de um Estado-Membro, independentemente da existência de discriminação em razão da nacionalidade ou da residência (v., neste sentido, Acórdão de 6 de fevereiro de 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, n.º 25). Todavia, importa referir que, nos termos do artigo 58.º, n.º 1, TFUE, a livre prestação de serviços em matéria de transportes é regulada pelas disposições constantes do título relativo aos transportes, ou seja, o título VI do Tratado FUE. A livre prestação de serviços em matéria de transportes está, portanto, sujeita, no âmbito do direito primário, a um regime jurídico específico (Acórdão de 18 de março de 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, n.º 36). Conseqüentemente, o artigo 56.º TFUE não é aplicável enquanto tal ao domínio do transporte aéreo (Acórdão de 25 de janeiro de 2011, Neukirchinger, C-382/08, EU:C:2011:27, n.º 22).
- 92 Por conseguinte, as medidas de liberalização para o transporte aéreo apenas podem ser adotadas com base no artigo 100.º, n.º 2, TFUE (Acórdão de 18 de março de 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, n.º 38). Ora, como salienta acertadamente a recorrente, o legislador da União adotou o Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008, relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade (JO 2008, L 293, p. 3), com base naquela disposição, que tem precisamente por objeto definir as condições de aplicação do princípio da livre prestação de serviços no setor do transporte aéreo (v., por analogia, Acórdão de 6 de fevereiro de 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, n.ºs 23 e 24).

- 93 No caso em apreço, a recorrente alega, em substância, que a medida em causa constitui um entrave à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços devido à sua natureza discriminatória.
- 94 Ora, embora seja verdade que a medida em causa diz respeito a um auxílio individual que beneficia apenas a SAS, a recorrente não demonstra de que forma o carácter exclusivo da medida é suscetível de dissuadi-la de se estabelecer na Suécia ou de efetuar prestações de serviços a partir deste país ou com destino a ele. A recorrente continua, nomeadamente, a não identificar os elementos de facto ou de direito que fazem com que essa medida produza efeitos restritivos que vão além daqueles que desencadeiam a proibição do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, mas, como foi declarado nos n.ºs 70 a 89, *supra*, são necessários e proporcionados para remediar os danos causados à SAS pelo acontecimento extraordinário que é a pandemia de COVID-19, em conformidade com os requisitos estabelecidos no artigo 107.º, parágrafo n.º 2, alínea b), TFUE.
- 95 Consequentemente, a medida em causa não pode constituir um entrave à liberdade de estabelecimento ou à livre prestação de serviços. Conclui-se que a recorrente não tem razão ao criticar a Comissão por não ter examinado a compatibilidade dessa medida com a liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços.
- 96 Nestas circunstâncias, o terceiro fundamento da recorrente deve ser julgado improcedente.

Quanto ao quarto fundamento, relativo ao facto de a Comissão ter violado os direitos processuais da recorrente ao recusar-se a dar início ao procedimento formal de exame apesar de dificuldades sérias

- 97 A recorrente alega que o exame efetuado pela Comissão foi insuficiente, nomeadamente no que respeita à proporcionalidade da medida em causa e à sua compatibilidade com o princípio da não discriminação e com os princípios relativos à livre prestação de serviços e à liberdade de estabelecimento. Ora, segundo ela, o carácter insuficiente desse exame demonstra a existência de dificuldades sérias que deveriam ter levado a Comissão a dar início ao procedimento formal de exame e a permitir que a recorrente apresentasse as suas observações e, assim, influenciar o referido exame.
- 98 A Comissão, a República Francesa, o Reino da Suécia e a SAS contestam a argumentação da recorrente.
- 99 Cabe salientar, como a Comissão alega, em substância, que o quarto fundamento da recorrente apresenta, na realidade, carácter subsidiário, para o caso de o Tribunal Geral não ter examinado o mérito da apreciação do auxílio enquanto tal. Com efeito, decorre de jurisprudência constante que um fundamento desse tipo se destina a permitir que uma parte seja admitida a interpor, nessa qualidade, um recurso nos termos do artigo 263.º TFUE, o que de outro modo lhe seria recusado (v., neste sentido, Acórdãos de 24 de maio de 2011, Comissão/Kronoply e Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, n.º 48, e de 27 de outubro de 2011, Áustria/Scheucher-Fleisch e o., C-47/10 P, EU:C:2011:698, n.º 44). Ora, o Tribunal Geral examinou os três primeiros fundamentos do recurso, que dizem respeito ao mérito da apreciação do auxílio enquanto tal, pelo que este fundamento está privado da sua finalidade declarada.
- 100 Além disso, impõe-se referir que o presente fundamento não tem conteúdo autónomo. Com efeito, no âmbito deste tipo de fundamento, a recorrente só pode invocar, a fim de preservar os direitos processuais de que goza no quadro do procedimento formal de exame, argumentos

suscetíveis de demonstrar que a apreciação das informações e dos elementos de que a Comissão dispunha ou podia dispor, aquando da fase preliminar de exame da medida notificada, deveria ter suscitado dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado interno (v., neste sentido, Acórdãos de 22 de dezembro de 2008, *Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, n.º 81; de 9 de julho de 2009, *3F/Comissão*, C-319/07 P, EU:C:2009:435, n.º 35; e de 24 de maio de 2011, *Comissão/Kronoply e Kronotex*, C-83/09 P, EU:C:2011:341, n.º 59), tais como o caráter insuficiente ou incompleto do exame realizado pela Comissão aquando do procedimento de exame preliminar ou a existência de queixas de terceiros. Ora, o quarto fundamento reproduz de forma resumida os argumentos apresentados nos fundamentos primeiro a terceiro, sem destacar elementos específicos relacionados com quaisquer dificuldades sérias.

- 101 Por estes motivos, deve considerar-se que, uma vez que o Tribunal Geral examinou o mérito dos referidos fundamentos, não é necessário examinar o mérito do presente fundamento.

Quanto ao quinto fundamento, relativo ao facto de a Comissão ter violado o artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE

- 102 A recorrente alega que a Comissão violou o artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE na medida em que não apreciou a vantagem concorrencial concedida à SAS, não explicou a forma como determinou o montante da medida em causa, não avaliou os danos causados pela pandemia de COVID-19, não verificou se essa medida respeitava o princípio da não discriminação e os princípios relativos à livre prestação de serviços e à liberdade de estabelecimento, não teve em conta o facto de que essa medida era subsidiária do regime de auxílio sueco e não verificou se a referida medida era compatível com o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE. O raciocínio da Comissão é, assim, ou inexistente, ou tautológico, ou contraditório.
- 103 Na audiência, a recorrente acrescentou, em substância, que o acontecimento extraordinário, na aceção do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), do TFUE, em causa no presente processo não estava claramente identificado na decisão impugnada. Alegou que o n.º 9 da decisão impugnada se referia às restrições em matéria de deslocações, que tinham sido levantadas entre meados de junho e início de julho de 2020, ao passo que o n.º 29 dessa decisão fazia referência à pandemia de COVID-19, em geral, e previa danos que iriam materializar-se até ao mês de março de 2021. Por último, precisa que, além de ter violado o seu dever de fundamentação, a Comissão violou uma formalidade essencial.
- 104 A Comissão, a República Francesa, o Reino da Suécia e a SAS contestam a argumentação da recorrente.
- 105 A este respeito, cabe recordar que a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE constitui uma formalidade essencial (Acórdão de 18 de junho de 2015, *Ipatau/Conseil*, C-535/14 P, EU:C:2015:407, n.º 37) e deve ser adaptada à natureza do ato em causa e revelar, de forma clara e inequívoca, a argumentação da instituição autora do ato, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adotada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização. Assim, a exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso em apreço, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas direta e individualmente afetadas pelo ato podem ter em obter explicações. Não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências do referido artigo 296.º TFUE deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto

e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (Acórdãos de 2 de abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, n.º 63; de 22 de junho de 2004, Portugal/Comissão, C-42/01, EU:C:2004:379, n.º 66; e de 15 de abril de 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, n.º 79).

- 106 No caso vertente, no que respeita à natureza da medida em causa, a decisão impugnada foi adotada no termo da fase preliminar de exame dos auxílios instituída pelo artigo 108.º, n.º 3, TFUE, cujo único objetivo é permitir à Comissão formar uma primeira opinião sobre a compatibilidade parcial ou total do auxílio em causa, sem dar início ao procedimento formal de investigação previsto no n.º 2 daquele artigo, que, por seu turno, se destina a permitir à Comissão dispor de uma informação completa sobre todos os dados relativos a esse auxílio.
- 107 Ora, essa decisão, que é tomada em prazos curtos, deve apenas conter as razões pelas quais a Comissão considera não estar perante dificuldades sérias de apreciação da compatibilidade do auxílio em causa com o mercado comum (Acórdão de 22 de dezembro de 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, n.º 65).
- 108 A este respeito, primeiro, no que se refere ao valor da vantagem concorrencial e ao montante do auxílio, importa salientar que, na decisão impugnada, a Comissão explicou que o Reino da Suécia não podia determinar o montante da medida em causa uma vez que a SAS ainda não tinha negociado, à data da adoção dessa decisão, uma linha de crédito renovável que beneficiasse desta medida. No entanto, a Comissão estimou a taxa que teria sido cobrada à SAS na inexistência da referida medida, como foi mencionado no n.º 55, *supra*. Além disso, apreciou a compatibilidade da medida com o mercado interno tendo em conta o valor nominal dessa medida.
- 109 Por outro lado, na medida em que a recorrente invoca a vantagem concorrencial resultante do caráter discriminatório da medida em causa, basta referir, como resulta claramente do n.º 64, *supra*, que a Comissão não era obrigada a tomar em consideração essa vantagem para apreciar a compatibilidade daquela medida com o mercado interno, pelo que também não tinha de mencioná-la na decisão impugnada.
- 110 Por último, a Comissão, por um lado, avaliou os danos sofridos pela SAS entre 5 mil milhões e 15 mil milhões de SEK, e, por outro, indicou os elementos, recordados no n.º 45, *supra*, que deviam ser tidos em conta no cálculo desses danos pelo Reino da Suécia.
- 111 Segundo, no que respeita ao princípio da não discriminação e aos princípios relativos à livre prestação de serviços e à liberdade de estabelecimento, é verdade que convém recordar que, quando os beneficiários do ato, por um lado, e os outros operadores excluídos, por outro, se encontram numa situação comparável, a instituição da União autora do ato tem o dever de explicar, no âmbito de uma fundamentação específica, em que medida a desigualdade de tratamento assim estabelecida é objetivamente justificada (Acórdão de 15 de abril de 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, n.º 82). No entanto, no presente caso, a decisão impugnada contém os elementos, recordados no n.º 82, *supra*, que permitem compreender a razão pela qual a Comissão considerou que se justificava que apenas a SAS pudesse beneficiar da medida em causa.
- 112 Terceiro, no que diz respeito à compatibilidade da medida em causa com o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, basta referir que essa medida foi declarada compatível com o mercado interno com fundamento no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE. Ora, a decisão impugnada só estaria insuficientemente fundamentada se a Comissão fosse obrigada a aplicar o artigo 107.º, n.º 3,

alínea b), TFUE (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 8 de março de 2017, *Viasat Broadcasting UK/Comissão*, C-660/15 P, EU:C:2017:178, n.º 45), o que, como já foi sublinhado no n.º 34, *supra*, não é o caso.

- 113 Quarto, no que diz respeito ao acontecimento extraordinário ora em causa, importa sublinhar, como foi mencionado no n.º 20, *supra*, e decorre dos n.ºs 53 a 58 da decisão impugnada, que a Comissão considerou que a pandemia de COVID-19 constituía um acontecimento desse tipo.
- 114 Além disso, embora o n.º 3 da decisão impugnada indique, é certo, que a recomendação das autoridades suecas no sentido de se evitar deslocações não essenciais será aplicável «pelo menos até 15 de junho de 2020», cabe salientar que o objetivo da medida em causa, mencionado no n.º 9 daquela decisão, é indemnizar parcialmente a SAS pelos danos resultantes da anulação ou da reprogramação dos seus voos na sequência da instauração de restrições em matéria de deslocações no contexto da pandemia de COVID-19, sem que essas restrições sejam identificadas com precisão. Consequentemente, não decorre da decisão impugnada que os danos sofridos pela SAS não pudessem resultar igualmente de restrições que continuassem a ser aplicadas ou fossem adotadas após o levantamento da recomendação das autoridades suecas, a qual, segundo previa expressamente o n.º 3 da referida decisão, era suscetível de continuar a aplicar-se após 15 de junho de 2020. Consequentemente, não havia nenhuma contradição em se considerar, ao mesmo tempo, que os danos sofridos pela SAS resultavam de restrições em matéria de deslocações no contexto da pandemia de COVID-19 e que esses danos podiam materializar-se após 15 de junho de 2020 e até 2021.
- 115 Conclui-se que a decisão impugnada está suficientemente fundamentada e que, conseqüentemente, o quinto fundamento da recorrente deve ser julgado improcedente.
- 116 Resulta de todas as considerações anteriores que se deve negar provimento ao recurso na íntegra, sem que seja necessário apreciar a sua admissibilidade.

Quanto às despesas

- 117 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão, em conformidade com o pedido desta última, incluindo as efetuadas no âmbito do pedido de tratamento confidencial.
- 118 A República Francesa e o Reino da Suécia suportarão as suas próprias despesas, em aplicação do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo.
- 119 A SAS suportará as suas próprias despesas, em aplicação do artigo 138.º, n.º 3, do Regulamento de Processo.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Décima Secção alargada)

decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.**
- 2) A Ryanair DAC é condenada a suportar as suas próprias despesas e as da Comissão Europeia, incluindo as despesas efetuadas no âmbito do pedido de tratamento confidencial.**
- 3) A República Francesa, o Reino da Suécia e a SAS AB suportarão as suas próprias despesas.**

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de abril de 2021.

Assinatura