



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

23 de novembro de 2023*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Auxílios de Estado — Artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE — Mercado sueco dos transportes aéreos — Regime de auxílios notificado pelo Reino da Suécia — Garantias de empréstimo para apoio às companhias aéreas durante a pandemia de COVID-19 — Quadro temporário relativo às medidas de auxílio de Estado — Decisão da Comissão Europeia de não suscitar objeções — Auxílio destinado a sanar uma perturbação grave da economia — Princípios da proporcionalidade e da não discriminação — Livre prestação de serviços»

No processo C-209/21 P,

que tem por objeto o recurso de um acórdão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 1 de abril de 2021,

Ryanair DAC, com sede em Swords (Irlanda), representada por V. Blanc, F.-C. Laprévotte e E. Vahida, avocats, I.-G. Metaxas-Maranghidis, dikigoros, e D. Pérez de Lamo e S. Rating, abogados,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

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

recorrida em primeira instância,

República Francesa, representada inicialmente por A.-L. Desjonquères, P. Dodeller, T. Stéhelin e N. Vincent, em seguida, por A.-L. Desjonquères, T. Stéhelin e N. Vincent e, por último, por A.-L. Desjonquères e T. Stéhelin, na qualidade de agentes,

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

intervenientes em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

* Língua do processo: inglês.

composto por: C. Lycourgos, presidente de secção, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot, S. Rodin (relator) e L. S. Rossi, juízes,

advogado-geral: G. Pitruzzella,

secretário: M. Longar, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 19 de outubro de 2022,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 16 de março de 2023,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com o presente recurso, a Ryanair DAC pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 17 de fevereiro de 2021, Ryanair/Comissão (T-238/20, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2021:91), através do qual este negou provimento ao recurso de anulação da Decisão C(2020) 2366 final da Comissão, de 11 de abril de 2020, relativa ao auxílio de Estado SA. 56812 (2020/N) — Suécia — COVID-19: regime de garantias de empréstimos a favor das companhias aéreas (JO 2020, C 269, p. 2, a seguir «decisão controvertida»).

Antecedentes do litígio e decisão controvertida

- 2 Os antecedentes do litígio, conforme resultam do acórdão recorrido, podem ser resumidos da seguinte forma.
- 3 Em 3 de abril de 2020, o Reino da Suécia notificou à Comissão Europeia uma medida de auxílio sob a forma de regime de garantias de empréstimos a certas companhias aéreas (a seguir «regime de auxílios em causa»). O regime de auxílios em causa devia permitir às companhias aéreas titulares de uma licença de exploração emitida por esse Estado-Membro (a seguir «licença sueca»), que contribuem para a «conectividade» do território sueco, dispor de liquidez suficiente para evitar que as perturbações causadas pela pandemia de COVID-19 comprometessem a sua viabilidade e para preservar a continuidade da atividade económica durante e após a crise sanitária. O regime de auxílios em causa devia beneficiar todas as companhias aéreas que eram titulares, em 1 de janeiro de 2020, da licença sueca para exercerem atividades comerciais no domínio da aviação nos termos do artigo 3.º do 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 exceção das companhias aéreas cuja atividade principal consista na exploração de serviços não regulares de transporte aéreo de passageiros. O montante máximo dos empréstimos garantidos ao abrigo deste regime ascendia a 5 mil milhões de coroas suecas (SEK) (cerca de 455 milhões de euros). As garantias, relativas a créditos ao investimento e a créditos de fundos de maneo, podiam ser concedidas, o mais tardar, até 31 de dezembro de 2020, por um período máximo de seis anos.
- 4 Em 11 de abril de 2020, a Comissão adotou a decisão controvertida, através da qual, depois de ter concluído que o regime de auxílios em causa constituía um auxílio de Estado, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, a Comissão avaliou a respetiva compatibilidade com o mercado interno à luz da sua Comunicação de 19 de março de 2020, intitulada «Quadro temporário relativo a

medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19» [C(2020) 1863, JO 2020, C 91 I, p. 1], conforme alterada pela sua Comunicação de 3 de abril de 2020 [C(2020) 2215, JO 2020, C 112 I, p. 1] (a seguir «quadro temporário»).

- 5 A este respeito, primeiro, a Comissão salientou que, em conformidade com o Regulamento n.º 1008/2008, as companhias aéreas elegíveis para o regime de auxílios em causa tinham o seu «estabelecimento principal» na Suécia e que a sua situação financeira era regularmente controlada pela autoridade nacional responsável pela concessão de licenças. Considerou, além disso, que a exploração de serviços regulares de transporte de passageiros pelos beneficiários da medida em causa era suscetível de desempenhar um papel importante na «conectividade» do país e que, por conseguinte, os critérios de elegibilidade desse regime eram relevantes para identificar as companhias aéreas que têm uma ligação com a Suécia e que contribuem para a sua «conectividade», em conformidade com o objetivo do referido regime. Segundo, a Comissão considerou que o regime de auxílios em causa era necessário, adequado e proporcionado para sanar uma perturbação grave da economia sueca e que preenchia todas as condições relevantes enunciadas no ponto 3.2 do quadro temporário sob a epígrafe «Auxílios sob forma de garantias sobre empréstimos».
- 6 Assim, a Comissão concluiu que o regime de auxílios em causa era compatível com o mercado interno em conformidade com o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE e, por conseguinte, não formulou objeções a esse respeito.

Tramitação processual no Tribunal Geral e acórdão recorrido

- 7 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 1 de maio de 2020, a Ryanair interpôs um recurso de anulação da decisão controvertida.
- 8 A Ryanair invocou quatro fundamentos de recurso, relativos, o primeiro, à violação dos princípios da não discriminação em razão da nacionalidade e da livre prestação de serviços, o segundo, à violação do dever de ponderação dos efeitos benéficos do auxílio com os seus efeitos negativos nas condições das trocas comerciais e na manutenção de uma concorrência não falseada, o terceiro, ao facto de a Comissão ter violado os seus direitos processuais ao recusar dar início ao procedimento formal de investigação apesar da existência de sérias dúvidas quanto à compatibilidade da medida notificada com o mercado interno, e, o quarto, à violação do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE.
- 9 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou improcedentes o primeiro, segundo e quarto fundamentos invocados pela Ryanair. Quanto ao terceiro fundamento, considerou, nomeadamente à luz das razões que conduziram à improcedência dos dois primeiros fundamentos de recurso, que não era necessário examinar o respetivo mérito. Por conseguinte, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso na sua totalidade, sem se pronunciar sobre a admissibilidade deste.

Pedidos das partes no Tribunal de Justiça

- 10 Por meio do presente recurso, a Ryanair pede ao Tribunal de Justiça que se digne:
 - anular o acórdão recorrido;

- anular a decisão controvertida;
 - condenar a Comissão, a República Francesa e o Reino da Suécia nas despesas ou, a título subsidiário;
 - anular o acórdão recorrido, e
 - remeter o processo ao Tribunal Geral e reservar para final a decisão quanto às despesas.
- 11 A Comissão e o Reino da Suécia pedem ao Tribunal de Justiça que se digne:
- negar provimento ao presente recurso, e
 - condenar a recorrente nas despesas.
- 12 A República Francesa conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento ao presente recurso.

Quanto ao presente recurso

- 13 A Ryanair invoca cinco fundamentos de recurso. O primeiro fundamento é relativo a erros de direito por o Tribunal Geral ter erradamente julgado improcedente o fundamento de recurso em primeira instância atinente à violação do princípio da não discriminação. O segundo fundamento é relativo a um erro de direito e a uma manifesta desvirtuação dos factos na apreciação do fundamento deste recurso, relativo à violação da livre circulação de serviços. O terceiro fundamento é relativo ao facto de o Tribunal Geral ter cometido um erro de direito quando afastou a aplicação do critério da ponderação dos efeitos benéficos e dos efeitos negativos do regime de auxílios. O quarto fundamento é relativo a um erro de direito e a uma manifesta desvirtuação dos factos, visto que o Tribunal Geral declarou que a Comissão não violou o dever de fundamentação que lhe incumbe por força do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE. O quinto fundamento é relativo a um erro de direito e a uma manifesta desvirtuação dos factos que o Tribunal Geral cometeu quando decidiu não examinar o mérito do terceiro fundamento do recurso em primeira instância, relativo a uma violação dos direitos processuais da recorrente.

Quanto ao primeiro fundamento

Argumentos das partes

- 14 No primeiro fundamento, que compreende quatro partes e visa os n.ºs 25 a 57 do acórdão recorrido, a Ryanair sustenta que o Tribunal Geral cometeu erros de direito quando considerou que o regime de auxílios em causa não violava o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade.
- 15 Na primeira parte do primeiro fundamento, a Ryanair alega que o Tribunal Geral não aplicou devidamente o princípio da proibição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, o qual constitui um princípio essencial da ordem jurídica da União Europeia. Embora o Tribunal Geral tenha reconhecido, no n.º 30 do acórdão recorrido, que a diferença de tratamento instituída pelo regime de auxílios em causa podia ser equiparada a uma

discriminação relativamente a um dos critérios de elegibilidade, a saber, o da posse de uma licença sueca, considerou erradamente que esta discriminação só devia ser apreciada à luz do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, pelo facto de que esta disposição constituía uma disposição especial na aceção do artigo 18.º TFUE. Com efeito, a limitação do benefício do regime de auxílios em causa às empresas de transporte aéreo titulares de uma licença sueca equivale a uma discriminação direta em razão da nacionalidade, dado que, para obter essa licença, uma companhia aérea deve necessariamente ter o seu estabelecimento principal na Suécia.

- 16 Além disso, a recorrente alega que o Tribunal Geral devia ter examinado se esta discriminação se justificava por razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública, na aceção do artigo 52.º TFUE, ou, em todo o caso, se era baseada em considerações objetivas independentes da nacionalidade das pessoas em causa.
- 17 Na segunda parte deste fundamento, a recorrente sustenta que o Tribunal Geral, nos n.ºs 32 e 33 do acórdão recorrido, cometeu um erro de direito e desvirtuou de forma manifesta os factos no que respeita à determinação do objetivo do regime de auxílios em causa. Concretamente, a recorrente entende que o Tribunal Geral considerou de maneira errada que o objetivo desse regime se limitava a assegurar a «conectividade» da Suécia, ou que era conforme com o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, quando resulta claramente da decisão controvertida que esse objetivo era assegurar liquidez suficiente às companhias aéreas «titulares de uma licença sueca».
- 18 Na terceira parte do primeiro fundamento, a Ryanair sustenta que o acórdão recorrido está viciado por um erro de direito e por uma manifesta desvirtuação dos factos, uma vez que o Tribunal Geral considerou, nos n.ºs 38 a 44 do acórdão recorrido, que o regime de auxílios em causa, de que apenas beneficiam as companhias aéreas titulares de uma licença sueca, era adequado para alcançar o seu objetivo. A este respeito, o Tribunal Geral, ao ter interpretado erradamente o Regulamento n.º 1008/2008 e ao ter completado ilegalmente a fundamentação da decisão controvertida, considerou erradamente, primeiro, que um Estado-Membro que concedeu uma licença a uma companhia aérea pode controlar a forma como o auxílio é utilizado pelos beneficiários, segundo, que esse Estado-Membro pode assegurar-se de que a companhia aérea titular da licença honre os empréstimos concedidos, para reduzir o risco de a garantia ser posta em causa, e, terceiro, que as companhias aéreas titulares de uma licença de exploração têm uma ligação mais estreita com a economia do Estado-Membro que concedeu essa licença. Com efeito, não existe uma diferença, em termos dos controlos exercidos pelo Estado-Membro que concedeu o auxílio, de risco de incumprimento dos empréstimos e de ligações à economia desse Estado-Membro, entre as companhias aéreas titulares de uma licença de exploração concedida pelo referido Estado-Membro e as titulares de uma licença de exploração emitida por outro Estado-Membro.
- 19 Na quarta parte deste fundamento, a Ryanair invoca, em substância, um erro de direito e uma desvirtuação manifesta dos factos, visto que o Tribunal Geral considerou, nos n.ºs 45 a 54 do acórdão recorrido, que o regime de auxílios em causa era proporcionado.
- 20 Primeiro, o Tribunal Geral afirmou erradamente, nos n.ºs 45 e 51 do acórdão recorrido, que o requisito de uma licença sueca era «o mais adequado para garantir o carácter permanente da presença de uma companhia aérea no [...] território [sueco]» e que o «estabelecimento principal», o local de tomada das decisões administrativas e financeiras, era «particularmente importante no caso presente para assegurar que a ligação da Suécia não seja interrompida

abruptamente». Este nexos de causalidade entre a obrigação de possuir uma licença sueca e a garantia de um serviço do território sueco é totalmente hipotético e contrariado pelos dados que a Ryanair forneceu ao Tribunal Geral.

- 21 Segundo, o Tribunal Geral afirmou erradamente, no n.º 45 do acórdão recorrido, que as companhias aéreas elegíveis «contribuem, no seu conjunto, maioritariamente para assegurar o serviço regular da Suécia». Trata-se de uma desvirtuação manifesta dos factos, uma vez que, com base nos números fornecidos pelo próprio Tribunal Geral no n.º 46 do acórdão recorrido, as companhias aéreas titulares de uma licença sueca representavam uma minoria dos serviços aéreos regulares na Suécia em dois dos três segmentos desses serviços, a saber, os voos dentro da União, com uma quota de mercado combinada de 49 %, e os voos fora da União, com uma quota de mercado combinada de 35 %. Além disso, este fundamento está igualmente viciado por um erro de direito, mais precisamente por uma aplicação errada do princípio da proporcionalidade, tal como o fundamento enunciado no n.º 46 do acórdão recorrido, segundo o qual as companhias aéreas titulares de uma licença sueca representavam 98 % do tráfego interno de passageiros e 84 % do transporte interno de carga e que se tratava de «um dado fundamental, tendo em conta a extensão e a situação geográfica» da Suécia. Em conformidade com este princípio, o Tribunal Geral devia ter avaliado a proporção do tráfego interno no tráfego total da Suécia.
- 22 Terceiro, no acórdão recorrido, o Tribunal Geral não avaliou o efeito concorrencial do regime de auxílios em causa para efeitos do critério da proporcionalidade. Ora, tal apreciação é essencial para determinar, segundo os próprios termos do Tribunal Geral, se o regime de auxílios em causa não vai «além do que é necessário» para atingir o seu objetivo declarado.
- 23 Quarto, o Tribunal Geral justificou, erradamente, nos n.ºs 50 e 51 do acórdão recorrido, os critérios de elegibilidade discriminatórios e a incoerência daí decorrentes com o alegado objetivo do regime de auxílios em causa, ao afirmar que as pequenas companhias operavam «em especial» voos com uma finalidade específica, que a recorrente tinha reduzido a sua presença na Suécia a uma única base com um único aparelho e que a sua quota de mercado tinha baixado antes do início da pandemia de COVID-19. O Tribunal Geral negligenciou, assim, a importância da quota de mercado de 5 % da Ryanair. A recorrente contesta igualmente a afirmação do Tribunal Geral segundo a qual «os recursos que podem ser concedidos pelo Estado-Membro em causa não são infinitos e devem, portanto, corresponder a prioridades».
- 24 Quinto, o Tribunal Geral recusou erradamente, no n.º 53 do acórdão recorrido, examinar outro cenário de auxílio com o fundamento de que a Comissão não podia ser encarregada de «avaliar qualquer medida alternativa a encarar». A este respeito, o Tribunal Geral baseou-se erradamente no seu Acórdão de 6 de maio de 2019, Scor/Comissão (T-135/17, EU:T:2019:287), do qual resulta apenas que a Comissão não tinha o dever de avaliar todas as medidas alternativas na sua fundamentação.
- 25 Além disso, o fundamento apresentado pelo Tribunal Geral no n.º 54 do acórdão recorrido, segundo o qual a medida alternativa hipotética, que consiste em estender o regime de auxílios em causa a companhias não estabelecidas na Suécia, não teria permitido alcançar o objetivo de «conectividade» na mesma medida, baseia-se, por remissão para os n.ºs 40 a 44 desse acórdão, na hipótese jurídica errada segundo a qual, por força do Regulamento n.º 1008/2008, as companhias aéreas titulares de uma licença de exploração emitida por outro Estado-Membro podem mais facilmente interromper as suas ligações com destino ou origem na Suécia.

- 26 A Comissão, a República Francesa e o Reino da Suécia sustentam que o primeiro fundamento do recurso deve ser julgado improcedente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 27 A título preliminar, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a qualificação de uma medida nacional como «auxílio de Estado», na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, requer que estejam preenchidos todos os seguintes requisitos. Primeiro, deve tratar-se de uma intervenção do Estado ou ser proveniente de recursos estatais. Segundo, essa intervenção deve ser suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Terceiro, deve conferir uma vantagem seletiva ao seu beneficiário. Quarto, deve falsear ou ameaçar falsear a concorrência (Acórdão de 28 de junho de 2018, Alemanha/Comissão, C-208/16 P, EU:C:2018:506, n.º 79 e jurisprudência referida).
- 28 É, por conseguinte, em relação a medidas que apresentam estas características e que produzem tais efeitos, por serem suscetíveis de falsear o jogo da concorrência e de prejudicar as trocas comerciais entre os Estados-Membros, que o artigo 107.º, n.º 1, TFUE consagra o princípio da incompatibilidade dos auxílios de Estado com o mercado interno.
- 29 Concretamente, a exigência de seletividade resultante do artigo 107.º, n.º 1, TFUE pressupõe que a Comissão demonstre que a vantagem económica, considerada em sentido lato, decorrente direta ou indiretamente de uma dada medida beneficia especificamente uma ou várias empresas. Incumbe-lhe, para tal, demonstrar, especialmente, que a medida em causa introduz diferenciações entre as empresas que estão, tendo em conta o objetivo prosseguido, numa situação comparável. É pois necessário que essa vantagem seja concedida de maneira seletiva e seja suscetível de colocar certas empresas numa situação mais favorável do que outras (Acórdão de 28 de setembro de 2023, Ryanair/Comissão, C-320/21 P, EU:C:2023:712, n.º 103 e jurisprudência referida).
- 30 O artigo 107.º, n.ºs 2 e 3, TFUE prevê, todavia, certas derrogações ao princípio da incompatibilidade dos auxílios de Estado com o mercado interno, referido no n.º 28 do presente acórdão, como a prevista no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, relativa aos auxílios destinados «a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro». Assim, são compatíveis ou suscetíveis de ser declarados compatíveis com o mercado interno os auxílios de Estado concedidos para os fins e nas condições previstas nestas disposições derogatórias, não obstante o facto de apresentarem as características e produzirem os efeitos referidos no n.º 27 do presente acórdão.
- 31 Daqui resulta que, sob pena de privar as referidas disposições derogatórias de qualquer efeito útil, os auxílios de Estado que são concedidos em conformidade com estas exigências, isto é, para efeitos de um objetivo que aí é reconhecido e dentro dos limites do que é necessário e proporcionado à realização deste objetivo, não podem ser considerados incompatíveis com o mercado interno apenas à luz das características ou dos efeitos referidos no n.º 27 do presente acórdão, ou dos efeitos que são inerentes a qualquer auxílio de Estado, ou seja, nomeadamente, por razões ligadas ao facto de o auxílio ser seletivo ou de falsear a concorrência (Acórdão de 28 de setembro de 2023, Ryanair/Comissão, C-320/21 P, EU:C:2023:712, n.º 107 e jurisprudência referida).

- 32 Por conseguinte, um auxílio não pode ser considerado incompatível com o mercado interno apenas por razões relacionadas com o facto de o auxílio ser seletivo ou de falsear ou ameaçar falsear a concorrência (Acórdão de 28 de setembro de 2023, Ryanair/Comissão, C-320/21 P, EU:C:2023:712, n.º 108).
- 33 Todavia, no que respeita à primeira parte do seu primeiro fundamento, em que a Ryanair invoca um erro de direito pelo facto de o Tribunal Geral não ter aplicado, no n.º 31 do acórdão recorrido, o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, consagrado no artigo 18.º TFUE, mas ter examinado a medida em causa à luz do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, importa recordar que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o procedimento previsto no artigo 108.º TFUE não deve nunca conduzir a um resultado que seja contrário às disposições específicas do TFUE. Assim, um auxílio que, enquanto tal ou por algumas das suas modalidades, viole disposições ou princípios gerais do direito da União não pode ser declarado compatível com o mercado interno (Acórdãos de 31 de janeiro de 2023, Comissão/Braesch e o., C-284/21 P, EU:C:2023:58, n.º 96, e de 28 de setembro de 2023, Ryanair/Comissão, C-320/21 P, EU:C:2023:712, n.º 109).
- 34 Contudo, no que respeita especificamente ao artigo 18.º TFUE, é jurisprudência constante que este artigo se destina apenas a ser aplicado autonomamente em situações reguladas pelo direito da União para as quais o TFUE não preveja regras específicas de não discriminação (Acórdãos de 18 de julho de 2017, Erzberger, C-566/15, EU:C:2017:562, n.º 25, e de 28 de setembro de 2023, Ryanair/Comissão, C-320/21 P, EU:C:2023:712, n.º 110).
- 35 Uma vez que, como foi recordado no n.º 30 do presente acórdão, o artigo 107.º, n.ºs 2 e 3, TFUE, prevê derrogações ao princípio, referido no n.º 1 deste artigo, da incompatibilidade dos auxílios de Estado com o mercado interno, e admite assim, de modo especial, diferenças de tratamento entre as empresas, sob reserva do cumprimento das exigências previstas por estas derrogações, estas últimas devem ser consideradas «disposições específicas» previstas pelos Tratados, na aceção do artigo 18.º, primeiro parágrafo, TFUE (Acórdão de 28 de setembro de 2023, Ryanair/Comissão, C-320/21 P, EU:C:2023:712, n.º 111).
- 36 Daqui resulta que o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito quando considerou, no n.º 31 do acórdão recorrido, que o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE constituía uma disposição específica deste tipo e que importava apenas examinar se a diferença de tratamento induzida pela medida em causa era permitida ao abrigo desta disposição.
- 37 Daqui decorre que as diferenças de tratamento decorrentes do regime de auxílios em causa também não têm de ser justificadas à luz dos motivos enunciados no artigo 52.º TFUE, contrariamente ao que sustenta a Ryanair.
- 38 Atendendo ao exposto, há que julgar improcedente a primeira parte do primeiro fundamento.
- 39 Na segunda parte desse fundamento de recurso, a Ryanair sustenta, em substância, que o Tribunal Geral, nos n.ºs 32 e 33 do acórdão recorrido, identificou mal o objetivo do regime de auxílios em causa, conforme resulta da decisão controvertida, e que considerou, erradamente, que este objetivo consistia em preservar a «conectividade» da Suécia.

- 40 A este respeito, o Tribunal Geral salientou, no n.º 32 do acórdão recorrido, que o regime de auxílios em causa tinha por objetivo, em conformidade com o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, sanar a perturbação grave da economia sueca ocasionada pela pandemia de COVID-19, assegurando a «conectividade» da Suécia.
- 41 Esta descrição do objetivo prosseguido por esse regime é coerente com a que consta da decisão controvertida, nomeadamente dos seus considerandos 8 e 43, mencionados no acórdão recorrido, nos quais a Comissão, por um lado, referiu o objetivo que consiste em assegurar a «conectividade» do território sueco e, por outro, avaliou a pertinência desse objetivo para efeitos da aplicação do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE. Em contrapartida, contrariamente ao que a Ryanair sustenta, não resulta dessa decisão que o facto de ser titular de uma licença sueca constituía um objetivo em si mesmo do regime de auxílios em causa, mas que essa titularidade constituía antes, como o Tribunal Geral considerou, em substância, no n.º 32 do acórdão recorrido, um critério de elegibilidade desse regime.
- 42 Uma vez que, nesta segunda parte, a Ryanair acusa ainda o Tribunal Geral de ter desvirtuado os elementos de facto que lhe foram submetidos, há que recordar que, em conformidade com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, resulta do artigo 256.º, n.º 1, segundo parágrafo, TFUE e do artigo 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia que o Tribunal Geral tem competência exclusiva, por um lado, para apurar os factos, salvo no caso de a inexatidão material das suas conclusões resultar dos elementos dos autos que lhe foram submetidos, e, por outro, para apreciar esses factos (Acórdão de 25 de junho de 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, n.º 103 e jurisprudência referida).
- 43 Daqui decorre que a apreciação dos factos não constitui, exceto em caso de desvirtuação dos elementos de prova apresentados no Tribunal Geral, uma questão de direito sujeita, enquanto tal, à fiscalização do Tribunal de Justiça (Acórdão de 25 de junho de 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, n.º 104 e jurisprudência referida).
- 44 Quando o recorrente alega uma desvirtuação de elementos de prova pelo Tribunal Geral, deve, em aplicação do artigo 256.º TFUE, do artigo 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e do artigo 168.º, primeiro parágrafo, alínea d), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, indicar de modo preciso os elementos que foram desvirtuados por este e demonstrar os erros de análise que, na sua apreciação, levaram o Tribunal Geral a essa desvirtuação. Por outro lado, é jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que uma desvirtuação deve resultar de modo manifesto dos documentos dos autos, sem que seja necessário proceder a uma nova apreciação dos factos e das provas (Acórdão de 25 de junho de 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, n.º 105 e jurisprudência referida).
- 45 No caso em apreço, há que constatar que, para sustentar o referido fundamento parcial, a Ryanair não enumera os elementos de prova que o Tribunal Geral teria desvirtuado quando determinou o objetivo do regime de auxílios em causa e, *a fortiori*, não demonstra em que medida estes elementos foram desvirtuados.
- 46 Nestas condições, há que julgar improcedente a segunda parte do primeiro fundamento.

- 47 Na terceira parte deste fundamento, a Ryanair sustenta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito e uma desvirtuação dos factos quando declarou, nos n.ºs 38 a 44 do acórdão recorrido, que o regime de auxílios em causa, uma vez que apenas beneficiava as companhias aéreas titulares de uma licença sueca, com exclusão das que exploram serviços não regulares de transporte aéreo de passageiros, era adequado para alcançar o seu objetivo.
- 48 A este respeito, a Ryanair defende, através de uma primeira acusação, em substância, que, ao afirmar, nomeadamente, no n.º 40 do acórdão recorrido, que o critério da titularidade de uma licença emitida pelo Estado-Membro que concedeu o auxílio permitia controlar a forma como este é utilizado pelos beneficiários, o Tribunal Geral apresentou uma justificação que não figurava na decisão controvertida, pelo que substituiu pelos seus próprios fundamentos os invocados pela Comissão em apoio desta decisão.
- 49 É certo que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, no âmbito da fiscalização da legalidade referida no artigo 263.º TFUE, o Tribunal de Justiça e o Tribunal Geral não podem, em todo o caso, substituir a fundamentação do autor do ato impugnado pela sua (v., neste sentido, Acórdão de 6 de outubro de 2021, *World Duty Free Group e Espanha/Comissão*, C-51/19 P e C-64/19 P, EU:C:2021:793, n.º 70 e jurisprudência referida). No entanto, há que constatar que, no n.º 43 da decisão controvertida, a Comissão refere o facto de as companhias aéreas titulares de uma licença sueca terem o seu estabelecimento principal na Suécia e estarem aí sujeitas a um controlo regular da sua situação financeira. Assim, no n.º 40 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral limitou-se a responder à argumentação da recorrente mencionada no n.º 38 desse acórdão, a explicar a fundamentação da decisão controvertida e, mais especificamente, a retirar certas indicações dos elementos que dela constam, sem, contudo, substituir os fundamentos dessa decisão.
- 50 Quanto à segunda acusação apresentada no âmbito da terceira parte do primeiro fundamento, há que observar que, ao basear-se nas afirmações que figuram nos n.ºs 40 a 42 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou, no n.º 43 desse acórdão, que, ao limitar o benefício do regime de auxílios em causa apenas às companhias aéreas titulares de uma licença sueca e que, por conseguinte, têm o seu estabelecimento principal na Suécia, o Reino da Suécia tinha legitimamente procurado, em substância, assegurar a existência de um vínculo duradouro entre ele próprio e as companhias aéreas beneficiárias da sua garantia, e, no n.º 44 do referido acórdão, que o critério de elegibilidade associado à titularidade dessa licença era, por isso, adequado para atingir o objetivo de sanar a perturbação grave da economia desse Estado-Membro.
- 51 A este respeito, primeiro, o Tribunal Geral apenas se baseou no Regulamento n.º 1008/2008, nos n.ºs 43 e 44 do acórdão recorrido, para demonstrar a especificidade e a estabilidade do vínculo entre as companhias aéreas titulares de uma licença de exploração e o Estado-Membro que concedeu essa licença, tendo em conta as disposições deste regulamento que regulam as suas relações e, nomeadamente, os controlos financeiros que as autoridades desse Estado-Membro exercem sobre essas companhias aéreas. Ora, o facto de esses controlos não incidirem especificamente sobre a utilização dos auxílios concedidos às companhias aéreas titulares de uma licença sueca ou de o controlo da utilização desses auxílios poder ser igualmente efetuado em relação a companhias aéreas não titulares de uma licença sueca, como sustenta a Ryanair, não tem, por si só, incidência na apreciação desse vínculo para efeitos de determinar a adequação dos critérios de elegibilidade para atingir o objetivo prosseguido pelo regime de auxílios em causa.

- 52 Segundo, embora a Ryanair invoque uma desvirtuação dos factos no que respeita às considerações mencionadas no n.º 50 do presente acórdão, basta constatar que não apresentou nenhum argumento suscetível de demonstrar que o Tribunal Geral cometeu tal desvirtuação, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 44 do presente acórdão.
- 53 Atendendo ao que precede, há que julgar improcedente a terceira parte do primeiro fundamento.
- 54 Na quarta parte deste fundamento, a Ryanair sustenta, em substância, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito e uma desvirtuação dos factos visto que considerou, nos n.ºs 45 a 54 do acórdão recorrido, que o regime de auxílios em causa era proporcionado.
- 55 A este respeito, uma vez que a recorrente contesta, através da primeira, segunda e quarta acusações desta parte, certas afirmações do Tribunal Geral que figuram, nomeadamente, nos n.ºs 45, 46, 50 e 51 do acórdão recorrido e enunciadas nos n.ºs 20 e 21 do presente acórdão, há que observar, por um lado, que a recorrente visa, na realidade, pôr em causa a apreciação soberana dos factos e dos elementos de prova que o Tribunal Geral efetuou para declarar, nomeadamente no n.º 55 do acórdão recorrido, que a Comissão não tinha cometido um erro de apreciação no que respeita ao carácter proporcionado do regime de auxílios em causa.
- 56 Por outro lado, embora, no âmbito da segunda acusação, a recorrente tenha invocado uma desvirtuação dos factos cometida pelo Tribunal Geral no n.º 45 do acórdão recorrido, visto que a afirmação deste último segundo a qual as companhias aéreas elegíveis para o regime de auxílios em causa «contribuem, no seu conjunto, maioritariamente para assegurar o serviço regular da Suécia» não resulta dos dados que o próprio Tribunal Geral utilizou, há que salientar que a apreciação desses dados não demonstra nenhuma apreciação manifestamente errada que constitua uma desvirtuação dos factos.
- 57 Com efeito, tendo em conta as elevadas percentagens da quota de tráfego interno de passageiros (98 %) e de carga (84 %) assegurada pelas companhias aéreas detentoras de uma licença sueca, tendo estes dados um carácter primordial para assegurar o objetivo prosseguido pelo regime de auxílios em causa, o que, enquanto tal, não foi contestado pela recorrente, bem como as percentagens significativas no que respeita à quota dessas companhias no tráfego aéreo de passageiros tanto interno (49 %) como externo (35 %) à União, o Tribunal Geral pôde, sem cometer uma desvirtuação destes elementos factuais, afirmar que as companhias aéreas elegíveis contribuem, no seu conjunto, maioritariamente para assegurar o serviço regular da Suécia, tanto no que respeita à carga como ao transporte de passageiros, o que corresponde ao objetivo de assegurar a «conectividade» da Suécia, quer se trate de ligações aéreas na Suécia, a partir da Suécia ou com destino à Suécia.
- 58 Por conseguinte, a primeira, segunda e quarta acusações da quarta parte do primeiro fundamento devem ser julgadas inadmissíveis e, em todo o caso, improcedentes.
- 59 Quanto à quinta acusação desta parte do primeiro fundamento, dirigida contra o n.º 53 do acórdão recorrido, há que observar que foi apenas a título exaustivo que o Tribunal Geral considerou, nesse n.º 53, que a Comissão não tinha de se pronunciar sobre todas as medidas alternativas ao regime de auxílios em causa. Com efeito, como salientou o advogado-geral nos n.ºs 65 e 66 das suas conclusões, o Tribunal Geral declarou, no n.º 54 desse acórdão, que, em todo o caso, as medidas alternativas propostas pelo recorrente não teriam permitido atingir o objetivo prosseguido por esse regime. Para o efeito, o Tribunal Geral baseou-se nos n.ºs 40 a 44 do referido acórdão, que, como resulta dos n.ºs 48 a 53 do presente acórdão, não estão viciados por um erro de direito.

- 60 Esta acusação deve, pois, ser julgada improcedente por ser inoperante.
- 61 Atendendo ao que precede, há que julgar improcedente a quarta parte do primeiro fundamento e, conseqüentemente, este fundamento na íntegra, sem prejuízo da análise da terceira acusação da quarta parte do mesmo, mencionada no n.º 22 do presente acórdão, que coincide com a argumentação apresentada no âmbito do terceiro fundamento do recurso e é examinada conjuntamente com este, nos n.ºs 84 a 90 do presente acórdão.

Quanto ao segundo fundamento

Argumentos das partes

- 62 No seu segundo fundamento, a Ryanair sustenta que o Tribunal Geral, nos n.ºs 62 a 64 do acórdão recorrido, cometeu um erro de direito e uma manifesta desvirtuação dos factos ao julgar improcedente a terceira parte do primeiro fundamento de recurso em primeira instância, através da qual invocava uma violação do princípio da livre prestação de serviços.
- 63 Na primeira parte deste fundamento, a Ryanair alega que, contrariamente ao que é indicado no n.º 63 do acórdão recorrido, invocou, no Tribunal Geral, uma violação do Regulamento n.º 1008/2008, sustentando que o princípio da livre prestação de serviços no setor dos transportes aéreos tinha sido violado. Ao ter rejeitado os seus argumentos com o fundamento errado de que «a recorrente não alega qualquer violação desse regulamento», o Tribunal Geral desvirtuou manifestamente os seus articulados e não fundamentou suficientemente a sua decisão.
- 64 Na segunda parte deste fundamento, a Ryanair sustenta que o Tribunal Geral declarou, no n.º 64 do acórdão recorrido, de forma contraditória e errada, que aquela não tinha demonstrado em que medida a sua exclusão do regime de auxílios em causa era suscetível de a dissuadir de prestar serviços de e para a Suécia. O facto de as companhias aéreas serem excluídas de uma vantagem reservada ao que designa por «companhias aéreas suecas» seria, com efeito, suficiente para demonstrar que a livre prestação de serviços é desincentivada, sem que seja necessária nenhuma outra demonstração. Por outro lado, a circunstância de a recorrente ter progressivamente reduzido a sua atividade no mercado sueco não é pertinente para determinar se o regime em causa restringe a livre prestação de serviços.
- 65 Por conseguinte, o Tribunal Geral desvirtuou os elementos de prova ao não ter examinado os importantes elementos fornecidos pela recorrente quanto ao efeito restritivo do regime de auxílios em causa sobre a livre prestação de serviços e ao centrar-se em considerações sem relevância, relativas à evolução passada da quota de mercado da recorrente.
- 66 Na terceira parte do segundo fundamento, a Ryanair sustenta que, no âmbito do seu recurso em primeira instância, demonstrou de forma juridicamente bastante, ao contrário daquilo que o Tribunal Geral considerou no n.º 64 do acórdão recorrido, que os efeitos restritivos do regime de auxílios em causa sobre a livre prestação de serviços não se justificavam.
- 67 O Tribunal Geral não examinou corretamente esta restrição à luz dos critérios pertinentes de adequação e proporcionalidade. Além disso, a recorrente apresentou múltiplos elementos de prova que demonstram que o regime de auxílios em causa apresentava efeitos restritivos sobre a livre prestação de serviços que eram inúteis, inadequados e desproporcionados à luz do objetivo do referido regime, a saber, o de assegurar a «conectividade» da Suécia. Além disso, a recorrente

mencionou, neste contexto, um critério alternativo de elegibilidade do auxílio, baseado nas quotas de mercado, que teria sido menos prejudicial para a livre prestação de serviços. Mencionou ainda expressamente este critério na correspondência dirigida, antes da adoção da decisão impugnada, ao primeiro-ministro sueco e à comissão europeia responsável pela Concorrência, que anexou à petição inicial em primeira instância.

- 68 Ora, segundo a Ryanair, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito quando afirmou que não era necessário examinar essa medida alternativa no âmbito da apreciação do caráter adequado e proporcionado da restrição à livre prestação de serviços em causa.
- 69 A Comissão, a República Francesa e o Reino da Suécia sustentam que o segundo fundamento do recurso deve ser julgado improcedente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 70 Na segunda e terceira partes do segundo fundamento, que importa examinar em conjunto e em primeiro lugar, a Ryanair alega, em substância, que o Tribunal Geral viciou o acórdão recorrido de erros de direito, no n.º 64 do acórdão recorrido, visto que examinou o facto de o regime de auxílios em causa só beneficiar o que designa por «companhias aéreas suecas», a saber, as companhias aéreas titulares de uma licença sueca, unicamente à luz dos critérios do artigo 107.º TFUE, em vez de verificar se essa medida se justificava à luz dos fundamentos previstos nas disposições do TFUE relativas à livre prestação de serviços. Ora, a Ryanair submeteu ao Tribunal Geral elementos de facto e de direito que demonstram uma violação destas disposições.
- 71 A este respeito, como foi recordado no n.º 33 do presente acórdão, o processo previsto no artigo 108.º TFUE não deve nunca conduzir a um resultado que seja contrário às disposições específicas do Tratado. Assim, um auxílio que, enquanto tal ou por algumas das suas modalidades, viole disposições ou princípios gerais do direito da União não pode ser declarado compatível com o mercado interno.
- 72 Todavia, por um lado, os efeitos restritivos que uma medida de auxílio produziria na livre prestação de serviços não constituem, no entanto, uma restrição proibida pelo Tratado, dado que se pode tratar de um efeito inerente à própria natureza de um auxílio de Estado, como o seu caráter seletivo (Acórdão de 28 de setembro de 2023, Ryanair/Comissão, C-320/21 P, EU:C:2023:712, n.º 132).
- 73 Por outro lado, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, quando as modalidades de um auxílio estão de tal modo indissolavelmente ligadas ao objeto do auxílio que não é possível apreciá-las isoladamente, o seu efeito sobre a compatibilidade ou incompatibilidade do auxílio no seu conjunto com o mercado interno deve ser necessariamente apreciado através do procedimento previsto no artigo 108.º TFUE (v., neste sentido, Acórdãos de 22 de março de 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:51, n.º 14; de 31 de janeiro de 2023, Comissão/Braesch e o., C-284/21 P, EU:C:2023:58, n.º 97, e de 28 de setembro de 2023, Ryanair/Comissão, C-320/21 P, EU:C:2023:712, n.º 133).
- 74 Ora, no caso em apreço, como resulta dos n.ºs 40 e 41 do presente acórdão, embora o facto de ser titular de uma licença sueca não constituísse, em si mesmo, o objetivo do regime de auxílios em causa, mas um critério de elegibilidade desse regime, esse critério estava enquanto tal indissociavelmente ligado ao objeto do referido regime, que consistia em sanar a perturbação

grave da economia sueca causada pela pandemia de COVID-19, assegurando a «conectividade» da Suécia. Daqui decorre que o efeito resultante desse critério de elegibilidade do regime de auxílios em causa no mercado interno não pode ser objeto de um exame separado do da compatibilidade desta medida de auxílio no seu todo com o mercado interno através do procedimento previsto no artigo 108.º TFUE.

- 75 Resulta dos fundamentos precedentes e da jurisprudência recordada no n.º 31 do presente acórdão que o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito quando declarou, no n.º 64 do acórdão recorrido, em substância, que, para demonstrar que o regime de auxílios em causa constituía, pelo facto de os auxílios em causa beneficiarem apenas as companhia aéreas titulares de uma licença sueca, e não, nomeadamente, a Ryanair, um entrave à livre prestação de serviços, esta devia ter demonstrado, no caso concreto, que esta medida produzia efeitos restritivos que iam além dos que são inerentes a um auxílio de Estado concedido em conformidade com os requisitos previstos no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE (v., por analogia, Acórdão de 28 de setembro de 2023, Ryanair/Comissão, C-320/21 P, EU:C:2023:712, n.º 135).
- 76 Ora, a argumentação apresentada pela Ryanair em apoio da segunda e da terceira partes do segundo fundamento visa, no seu conjunto, criticar o regime de auxílios em causa porque só as companhias aéreas titulares de uma licença sueca eram elegíveis para esse regime e os efeitos restritivos desse critério de elegibilidade na livre prestação de serviços, apesar de esses efeitos serem inerentes ao carácter seletivo do referido regime.
- 77 Além disso, quanto aos elementos de prova que apresentou no Tribunal Geral, há que constatar que a Ryanair não expôs nenhum argumento suscetível de demonstrar que este desvirtuou estes elementos de prova.
- 78 Daqui resulta que há que julgar improcedentes a segunda e a terceira partes do segundo fundamento.
- 79 Por último, a primeira parte deste fundamento deve ser julgada inoperante, uma vez que visa contestar o n.º 63 do acórdão recorrido, cujos fundamentos têm carácter supérfluo relativamente aos expostos no n.º 64 desse acórdão. Atendendo ao que precede, o segundo fundamento deve ser julgado totalmente improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento

Argumentos das partes

- 80 No seu terceiro fundamento, a Ryanair sustenta, em substância, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito quando considerou, nos n.ºs 68 e 69 do acórdão recorrido, que a Comissão não é obrigada, por força do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, quando examina a compatibilidade de um auxílio, a proceder a uma ponderação dos efeitos benéficos deste auxílio com os seus efeitos negativos sobre as condições das trocas comerciais e sobre a manutenção de uma concorrência não falseada. Este fundamento deve ser comparado com a terceira acusação da quarta parte do primeiro fundamento, mencionado no n.º 22 do presente acórdão, através da qual a recorrente acusa o Tribunal Geral de não ter avaliado o efeito anticoncorrencial do regime de auxílios em causa.

- 81 Na primeira parte do terceiro fundamento, a recorrente alega que o Tribunal Geral adotou uma interpretação excessivamente ampla do Acórdão de 22 de setembro de 2020, *Áustria/Comissão* (C-594/18 P, EU:C:2020:742, n.ºs 20 e 39), para declarar que o requisito relativo ao facto de o auxílio não afetar de forma excessiva as condições das trocas comerciais se aplica aos auxílios referidos no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, mas não aos referidos no n.º 3, alínea b), deste artigo. Primeiro, o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, que foi aplicado nesse acórdão, refere-se apenas ao efeito do auxílio sobre as condições das trocas comerciais, e não à proteção da concorrência não falseada que, como o Tribunal Geral admitiu, deve igualmente ser tida em conta na ponderação dos efeitos positivos e dos efeitos negativos do auxílio. Segundo, nesse processo, o Tribunal de Justiça não examinou aprofundadamente o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE. Terceiro, a obrigação de ponderar os efeitos positivos do auxílio com os seus efeitos negativos sobre as condições das trocas comerciais e a manutenção de uma concorrência não falseada resulta igualmente de princípios que se aplicam de forma geral a todos os auxílios abrangidos pelo artigo 107.º, n.º 3, TFUE.
- 82 Na segunda parte do terceiro fundamento, a recorrente sustenta que, contrariamente ao que o Tribunal Geral considerou no n.º 68 do acórdão recorrido, a existência de uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro não deve permitir presumir que os efeitos positivos de um auxílio são superiores aos seus efeitos negativos, devendo, pelo contrário, dar lugar a uma vigilância especial na ponderação desses efeitos, a fim de apreciar a compatibilidade desse auxílio.
- 83 A Comissão, a República Francesa e o Reino da Suécia sustentam que o terceiro fundamento de recurso deve ser julgado improcedente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 84 Importa salientar que, no n.º 20 do Acórdão de 22 de setembro de 2020, *Áustria/Comissão* (C-594/18 P, EU:C:2020:742), o Tribunal de Justiça sublinhou as diferenças entre as redações do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE e do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, e salientou, especialmente, que só a primeira destas disposições enunciava a condição segundo a qual o auxílio em causa devia prosseguir um objetivo de interesse comum. O Tribunal de Justiça concluiu que o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE não subordinava a compatibilidade de um auxílio a essa condição.
- 85 Por um motivo semelhante, baseado na comparação das redações das disposições em causa, como o Tribunal Geral declarou, em substância, no n.º 67 do acórdão recorrido, na falta de referência, no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, à demonstração da inexistência de alteração das condições das trocas comerciais em medida contrária ao interesse comum e, conseqüentemente, à necessidade de efetuar uma ponderação dos efeitos benéficos e dos efeitos negativos do auxílio, esta disposição não pode ser interpretada, ao contrário do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, no sentido de que exige que a Comissão proceda a essa ponderação para apreciar a compatibilidade do auxílio com o mercado interno.
- 86 Como salientou, com razão, a República Francesa na sua resposta, esta diferença de apreciação da compatibilidade dos auxílios referidos no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE e dos referidos no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE explica-se pela natureza particular dos auxílios referidos no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, que prosseguem objetivos de caráter excecional e de especial importância, que consistem em promover a realização de um projeto importante de interesse europeu comum ou em sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro. Por conseguinte, pode considerar-se que as medidas de auxílio que contribuem para um destes

objetivos, desde que sejam necessárias e proporcionadas, asseguram um justo equilíbrio entre os seus efeitos benéficos e os seus efeitos negativos no mercado interno e respondem, por conseguinte, ao interesse comum da União.

- 87 Assim, uma vez que o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE reflete a ponderação dos efeitos dos auxílios de Estado visados por esta disposição a que os autores do Tratado procederam, a Comissão não é obrigada a proceder a uma nova ponderação desses efeitos quando examina a compatibilidade de um auxílio cuja concessão está prevista com base na referida disposição.
- 88 Por outro lado, embora a derrogação ao princípio da incompatibilidade dos auxílios de Estado prevista no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE deva ser objeto de interpretação estrita, os termos utilizados para definir essa derrogação não devem, no entanto, ser interpretados de uma forma que restrinja indevidamente o seu alcance ou que a prive dos seus efeitos. Com efeito, uma derrogação deve ser interpretada em conformidade com os objetivos que prossegue (v., neste sentido, Acórdão de 11 de setembro de 2014, *Fastweb*, C-19/13, EU:C:2014:2194, n.º 40).
- 89 Atendendo ao que precede, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito quando considerou que a Comissão não estava obrigada, por força do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, a proceder a uma ponderação dos efeitos benéficos do regime de auxílios em causa com os seus efeitos negativos sobre as condições das trocas comerciais e sobre a manutenção de uma concorrência não falseada.
- 90 Daqui resulta que o terceiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao quarto fundamento

Argumentos das partes

- 91 No seu quarto fundamento, a Ryanair alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito e uma manifesta desvirtuação dos factos ao declarar erradamente, nos n.ºs 77 a 81 do acórdão recorrido, que a Comissão não tinha violado o dever de fundamentação que lhe incumbe por força do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE.
- 92 Segundo a recorrente, o Tribunal Geral reconheceu que o contexto em que foi adotada a decisão controvertida, marcado pela ocorrência da pandemia de COVID-19 e pelas dificuldades que esta pandemia pôde suscitar para a redação das decisões da Comissão, podia justificar que faltassem certos elementos cruciais na fundamentação dessa decisão, apesar de esses elementos lhe terem sido necessários para que compreendesse o raciocínio subjacente às conclusões da Comissão. A interpretação do Tribunal Geral do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE é contrária à jurisprudência do Tribunal de Justiça e priva o dever de fundamentação de qualquer efeito útil.
- 93 A Comissão, a República Francesa e o Reino da Suécia sustentam que o quarto fundamento de recurso deve ser julgado improcedente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 94 Há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa e revelar clara e inequivocamente o raciocínio da instituição autora do ato para permitir aos interessados conhecerem as justificações da medida tomada e à jurisdição competente exercer a sua fiscalização. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso concreto, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas direta e individualmente interessadas no mesmo podem ter em obter explicações. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, uma vez que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE deve ser apreciada tendo em conta não só o seu teor mas também o seu contexto e o conjunto das regras jurídicas que regulam a matéria em causa (Acórdão de 2 de setembro de 2021, Comissão/Tempus Energy e Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, n.º 198 e jurisprudência referida).
- 95 Quando, como no caso em apreço, esteja, mais especificamente, em causa uma decisão, tomada em aplicação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, de não levantar objeções a uma medida de auxílio, o Tribunal de Justiça já teve oportunidade de precisar que a mesma decisão, que é tomada em prazos curtos, deve conter apenas as razões pelas quais a Comissão considera não estar perante dificuldades sérias de apreciação da compatibilidade do auxílio em causa com o mercado interno e que mesmo uma fundamentação sucinta desta decisão deve ser considerada suficiente face à exigência de fundamentação prevista no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, desde que revele de forma clara e inequívoca as razões pelas quais a Comissão considerou não estar em presença de tais dificuldades, sendo a questão do mérito desta fundamentação estranha a esta exigência (v., neste sentido, Acórdão de 2 de setembro de 2021, Comissão/Tempus Energy e Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, n.º 199 e jurisprudência referida).
- 96 É à luz destas exigências que há que examinar se o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que a decisão controvertida estava suficientemente fundamentada.
- 97 A este respeito, por um lado, uma vez que a Ryanair acusa o Tribunal Geral de, em substância, ter flexibilizado as exigências relativas ao dever de fundamentação à luz do contexto da pandemia de COVID-19 em que a decisão controvertida tinha sido adotada, há que observar que, ao referir-se, no n.º 77 do acórdão recorrido, ao contexto em que a decisão controvertida tinha sido adotada, a saber, o de uma pandemia e da extrema urgência em que a Comissão tinha adotado o quadro temporário, examinou as medidas que lhe tinham sido notificadas pelos Estados-Membros, nomeadamente em aplicação desse quadro, e adotou as decisões relativas a essas medidas, entre as quais essa decisão, o Tribunal Geral tomou corretamente em consideração, como exige a jurisprudência mencionada nos n.ºs 94 e 95 do presente acórdão, os elementos pertinentes para determinar se, com a adoção da referida decisão, a Comissão tinha cumprido o seu dever de fundamentação.
- 98 Por outro lado, visto que a Ryanair apresenta elementos específicos sobre os quais a Comissão, em violação do dever de fundamentação que lhe incumbe, não se pronunciou ou que não apreciou na decisão controvertida, como a conformidade do regime de auxílios em causa com o princípio da igualdade de tratamento e com a livre prestação de serviços, o seu efeito nas trocas comerciais e na concorrência, bem como a ponderação dos efeitos benéficos do auxílio com os seus efeitos negativos, resulta dos n.ºs 79 e 80 do acórdão recorrido que o Tribunal Geral considerou que

esses elementos não eram relevantes para efeitos dessa decisão ou que a sua referência nessa decisão era suficiente, em termos legais, para que o raciocínio da Comissão fosse entendido a este respeito.

- 99 Ora, não se afigura que, com estas apreciações, o Tribunal Geral tenha ignorado as exigências de fundamentação de uma decisão da Comissão, tomada em aplicação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, de não levantar objeções, conforme decorrem da jurisprudência recordada nos n.ºs 94 e 95 do presente acórdão, uma vez que esta fundamentação permite, no caso em apreço, à Ryanair conhecer as justificações desta decisão e ao juiz da União exercer a sua fiscalização a este respeito, como resulta, aliás, do acórdão recorrido.
- 100 Além disso, uma vez que a argumentação apresentada no âmbito do quarto fundamento visa, na realidade, demonstrar que a decisão controvertida foi adotada com base numa apreciação insuficiente ou juridicamente errada da Comissão, esta argumentação, sobretudo relativa ao mérito desta decisão e não à exigência de fundamentação enquanto formalidade essencial, deve ser julgada improcedente à luz da jurisprudência recordada no n.º 95 do presente acórdão.
- 101 Resulta do que precede que o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito quando declarou, nos n.ºs 77 a 81 do acórdão recorrido, que a decisão controvertida estava suficientemente fundamentada.
- 102 Por último, há que constatar que a Ryanair não apresentou nenhum argumento suscetível de demonstrar que o Tribunal Geral desvirtuou elementos de facto, na aceção da jurisprudência recordada no n.º 44 do presente acórdão, ao examinar o quarto fundamento do recurso em primeira instância.
- 103 Por conseguinte, o quarto fundamento do recurso deve ser julgado improcedente.

Quanto ao quinto fundamento

Argumentos das partes

- 104 No seu quinto fundamento, a Ryanair alega que, ao ter considerado, nos n.ºs 82 e 83 do acórdão recorrido, que o terceiro fundamento de recurso em primeira instância, relativo à recusa da Comissão em dar início ao procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE, se encontrava privado da sua finalidade manifestada pela rejeição dos dois primeiros fundamentos de recurso e não tinha conteúdo autónomo relativamente a esses dois fundamentos, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito e desvirtuou os factos de forma manifesta.
- 105 Com efeito, ao contrário daquilo que o Tribunal Geral considerou, este terceiro fundamento tinha um conteúdo autónomo em relação aos dois primeiros fundamentos do recurso em primeira instância. A fiscalização jurisdicional da existência de dificuldades sérias que deveriam ter conduzido a que fosse dado início a um procedimento formal de investigação difere da relativa ao erro de direito ou ao erro manifesto de apreciação cometido pela Comissão no exame do mérito da medida de auxílio. A existência de dificuldades sérias podia assim ser constatada, apesar de, contrariamente ao que a recorrente sustentou nos seus dois primeiros fundamentos em primeira instância, o exame do regime de auxílios em causa pela Comissão não estar viciado por um erro manifesto de apreciação ou por um erro de direito.

- 106 Do mesmo modo, o terceiro fundamento do recurso em primeira instância não ficou privado da sua finalidade manifestada, porquanto a demonstração da existência de um erro manifesto de apreciação por parte da Comissão é totalmente diferente da demonstração da existência de dificuldades sérias que deveriam ter conduzido a que fosse dado início a um procedimento formal de investigação. Além disso, a Ryanair apresentou argumentos autónomos para este efeito, demonstrando, nomeadamente, que a Comissão não dispunha de dados de mercado relativos à «conectividade» aérea da Suécia, que revestiam uma importância crucial para examinar a compatibilidade do regime de auxílios em causa à luz do seu objetivo alegado. No Tribunal Geral, a Ryanair identificou lacunas na informação da Comissão e evidenciou dificuldades sérias que conferiam ao seu fundamento um «conteúdo autónomo» em relação aos dois primeiros fundamentos de recurso.
- 107 A Comissão, a República Francesa e o Reino da Suécia sustentam que o quinto fundamento de recurso deve ser julgado improcedente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 108 Quando um recorrente pede a anulação de uma decisão da Comissão de não levantar objeções a respeito de um auxílio de Estado, põe essencialmente em causa o facto de esta decisão ter sido adotada sem que esta instituição tivesse aberto o procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º n.º 2, TFUE, violando, assim, os seus direitos processuais. Para que o seu pedido de anulação proceda, o recorrente pode invocar qualquer fundamento suscetível de demonstrar que a apreciação das informações e dos elementos de que a Comissão dispôs, no âmbito da fase preliminar de análise da medida notificada, devia ter suscitado dúvidas quanto à respetiva compatibilidade com o mercado interno. A utilização destes argumentos não pode, no entanto, ter por efeito alterar o objeto do recurso nem alterar os pressupostos da sua admissibilidade. Pelo contrário, a existência de dúvidas sobre essa compatibilidade é precisamente a prova que deve ser apresentada para demonstrar que a Comissão estava obrigada a dar início ao procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE e no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º [TFUE] (JO 2015, L 248, p. 9) (v., neste sentido, Acórdão de 24 de maio de 2011, Comissão/Kronoply e Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, n.º 59 e jurisprudência referida).
- 109 Assim, cabe ao autor de um pedido de anulação de uma decisão de não levantar objeções demonstrar que existiam dúvidas sobre a compatibilidade do auxílio com o mercado interno, pelo que a Comissão estava obrigada a dar início ao procedimento formal de investigação. Essa prova deve ser procurada tanto nas circunstâncias da adoção da decisão como no seu conteúdo, a partir de um conjunto de indícios concordantes (v., neste sentido, Acórdão de 2 de setembro de 2021, Comissão/Tempus Energy e Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, n.º 40 e jurisprudência referida).
- 110 De modo especial, o caráter insuficiente ou incompleto da análise levada a cabo pela Comissão no procedimento de análise preliminar constitui um indício de que esta instituição foi confrontada com sérias dificuldades para apreciar a compatibilidade da medida notificada com o mercado interno, o que a deveria ter levado a dar início ao procedimento formal de investigação (v., neste sentido, Acórdão de 2 de setembro de 2021, Comissão/Tempus Energy e Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, n.º 41 e jurisprudência referida).

- 111 A este respeito, no que se refere, antes de mais, à acusação relativa ao facto de o Tribunal Geral ter declarado, no n.º 83 do acórdão recorrido, que o terceiro fundamento do recurso em primeira instância não tinha conteúdo autónomo, importa salientar que é exato, como a Ryanair alegou no seu recurso, que, se a existência de dificuldades sérias, na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça referida no n.º 110 do presente acórdão, tivesse sido demonstrada, a decisão controvertida só podia ter sido anulada por este motivo, ainda que não se demonstrasse que as apreciações da Comissão quanto à materialidade dos factos padeciam de um erro de direito ou de facto (v., por analogia, Acórdão de 2 de abril de 2009, Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão, C-431/07 P, EU:C:2009:223, n.º 66).
- 112 Além disso, a existência de tais dificuldades pode ser procurada, designadamente, nestas apreciações e pode, em princípio, ser demonstrada através de fundamentos ou argumentos apresentados por um recorrente para contestar o mérito da decisão de não levantar objeções, ainda que o exame destes fundamentos ou destes argumentos não leve à conclusão de que as apreciações da Comissão quanto à materialidade dos factos padecem de um erro de direito ou de facto (v., neste sentido, Acórdão de 2 de abril de 2009, Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão, C-431/07 P, EU:C:2009:223, n.ºs 63 e 66 e jurisprudência referida).
- 113 No caso em apreço, há que constatar que o terceiro fundamento do recurso em primeira instância da Ryanair dizia, em substância, respeito ao carácter incompleto e insuficiente do exame efetuado pela Comissão no procedimento de investigação preliminar e à apreciação diferente da compatibilidade do regime de auxílios em causa a que a Comissão teria chegado se tivesse decidido dar início a um procedimento formal de investigação. Ora, resulta também deste recurso que, em apoio deste fundamento, a recorrente, no essencial, retomou de forma condensada argumentos desenvolvidos no âmbito dos fundamentos primeiro e segundo do referido recurso, relativos ao mérito da decisão controvertida, ou remeteu diretamente para estes argumentos.
- 114 Nestas condições, o Tribunal Geral considerou corretamente, no n.º 83 do acórdão recorrido, que o terceiro fundamento do recurso em primeira instância «não [tinha] conteúdo autónomo» em relação aos dois primeiros fundamentos do mesmo, no sentido de que, tendo examinado o mérito destes últimos fundamentos, incluindo os argumentos relativos ao carácter incompleto e insuficiente do exame efetuado pela Comissão, não estava obrigado a apreciar o mérito do terceiro fundamento deste recurso em separado, tanto mais que, como o Tribunal Geral salientou, também com razão, nesse n.º 83, a Ryanair não tinha, através deste último fundamento, destacado elementos específicos suscetíveis de demonstrar a existência de eventuais dificuldades sérias encontradas pela Comissão para apreciar a compatibilidade da medida em causa com o mercado interno.
- 115 Daqui resulta que o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito quando considerou, no n.º 84 do acórdão recorrido, que não havia que conhecer do mérito do terceiro fundamento do recurso em primeira instância. A este respeito, não é necessário examinar, por outro lado, se foi com razão que o Tribunal Geral declarou, no n.º 82 do acórdão recorrido, que esse fundamento tinha carácter subsidiário e que estava privado da sua finalidade manifestada.
- 116 Por último, há que constatar que a Ryanair não apresentou nenhum argumento suscetível de demonstrar que o Tribunal Geral desvirtuou elementos de prova, na aceção da jurisprudência recordada no n.º 44 do presente acórdão, no âmbito da sua análise do terceiro fundamento do recurso em primeira instância.
- 117 Resulta do que precede que o quinto fundamento deve ser julgado improcedente.

118 Uma vez que nenhum dos fundamentos invocados pela recorrente foi julgado procedente, há que negar provimento ao recurso na íntegra.

Quanto às despesas

119 Por força do disposto no artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, se o recurso da decisão do Tribunal Geral for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas.

120 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do mesmo regulamento, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do seu 184.º, n.º 1, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida e tendo a Comissão pedido a sua condenação, há que condená-la a suportar as despesas do presente recurso.

121 Nos termos do artigo 184.º, n.º 4, do Regulamento de Processo, um interveniente em primeira instância que participe na fase escrita ou oral do processo no Tribunal de Justiça pode ser condenado nas despesas. O Tribunal de Justiça pode decidir que essa parte suporte as suas próprias despesas. Por conseguinte, tendo a República Francesa e o Reino da Suécia, intervenientes em primeira instância, participado no processo no Tribunal de Justiça, suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quarta Secção) decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A Ryanair DAC suporta, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão Europeia.

3) A República Francesa e o Reino da Suécia suportam as suas próprias despesas.

Assinaturas