



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 28 september 2023 *

”Överklagande – Statligt stöd – Artikel 107.2 b FEUF – Svenska lufttrafikmarknaden – Stöd som Konungariket Sverige beviljat till förmån för ett flygbolag i samband med covid-19-pandemin – Tillfällig ram för statliga stödåtgärder – Statlig garanti för en revolverande kreditfacilitet – Europeiska kommissionens beslut att inte göra några invändningar – Stödåtgärd som är avsedd att avhjälpa skador som drabbat en enda skadelidande – Proportionalitetsprincipen och principen om icke diskriminering – Etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster”

I mål C-320/21 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 21 maj 2021,

Ryanair DAC, Swords (Irland), inledningsvis företrätt av V. Blanc, F.-C. Laprèvote, E. Vahida, avocats, I.-G. Metaxas-Maranghidis, dikigoros, och S. Rating, abogado, därefter av V. Blanc, F.-C. Laprèvote, E. Vahida, avocats, I.-G. Metaxas-Maranghidis, dikigoros, D. Pérez de Lamo och S. Rating, abogados,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

Europeiska kommissionen, företräd av L. Flynn, S. Noë och F. Tomat, samtliga i egenskap av ombud,

svarande i första instans

Republiken Frankrike, inledningsvis företräd av A.-L. Desjonquères, P. Dodeller, A. Ferrand och N. Vincent, samtliga i egenskap av ombud, därefter av A.-L. Desjonquères och N. Vincent, båda i egenskap av ombud, och slutligen av A.-L. Desjonquères, i egenskap av ombud,

Konungariket Sverige, inledningsvis företrätt av O. Simonsson, H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev och A. Runeskjöld, samtliga i egenskap av ombud, därefter av O. Simonsson, H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev och A. Runeskjöld, samtliga i egenskap av ombud,

SAS AB, Stockholm (Sverige), företrätt av A. Lundmark och F. Sjövall, advokater,

* Rättegångsspråk: engelska.

intervenienter i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Lycourgos samt domarna L.S. Rossi, J.-C. Bonichot, S. Rodin (referent) och O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitiesekreterare: handläggaren M. Longar,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 september 2022,

och efter att den 26 januari 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Ryanair DAC har i sitt överklagande yrkat att domstolen ska upphäva den dom som Europeiska unionens tribunal meddelade den 14 april 2021, Ryanair/kommissionen (SAS, Sverige; covid-19) (T-379/20, EU:T:2021:195) (nedan kallad den överklagade domen). I den överklagade domen ogillade tribunalen Ryanairs talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2020) 2784 final av den 24 april 2020 om statligt stöd SA.57061 (2020/N) – Sverige – Kompensation till SAS för skador till följd av covid-19-pandemin (EUT C 220, 2020, s. 9) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Bakgrunden till tvisten och det omtvistade beslutet

- 2 Bakgrunden till tvisten, såsom den framgår av den överklagade domen, kan sammanfattas enligt följande.
- 3 Europeiska kommissionen antog den 11 april 2020 beslut C(2020) 2366 final om statligt stöd SA.56812 (2020/N) – Sverige – Covid-19: Program med kreditgarantier till förmån för flygföretag (EUT C 269, 2020, s. 1), som Konungariket Sverige hade anmält den 3 april 2020. I det beslutet godkände kommissionen, i enlighet med artikel 107.3 b FEUF, en statlig stödåtgärd i form av ett program med kreditgarantier för vissa flygföretag (nedan kallad den svenska stödordningen). Denna stödordning syftade till att, genom en statlig garanti, säkerställa att flygföretag som innehar en operativ licens utfärdad av svenska myndigheter och som är viktiga för Sveriges konnektivitet hade tillräcklig likviditet för att kunna upprätthålla sin affärsverksamhet under och efter covid-19-pandemin.
- 4 Konungariket Sverige anmälde den 21 april 2020, i enlighet med artikel 108.3 FEUF, en stödåtgärd till kommissionen. Denna stödåtgärd utgjordes av en garanti i form av en revolverande kreditfacilitet på högst 1,5 miljarder svenska kronor (SEK) (cirka 137 miljoner euro) till förmån för SAS AB. Motiveringen till stödåtgärden var att SAS hade svårt att få lån från svenska

kreditinstitut enligt den svenska stödordningen. Stödåtgärden syftade till att delvis kompensera SAS för den skada som företaget orsakats genom att dess flygningar ställts in eller fått läggas om till följd av de reserestriktioner som införts med anledning av covid-19-pandemin.

- 5 Kommissionen antog det omtvistade beslutet den 24 april 2020. I detta beslut förklarade kommissionen att stödåtgärden var förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107.2 b FEUF.

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

- 6 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 19 juni 2020 väckte Ryanair talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.
- 7 Ryanair åberopade fem grunder till stöd för sin talan. Den första grunden avsåg att kommissionen hade åsidosatt kravet att stöd som beviljats enligt artikel 107.2 b FEUF inte får vara avsett att avhjälpa skador som drabbat en enda skadelidande. Den andra grunden avsåg att den aktuella åtgärden inte var grundad på artikel 107.2 b FEUF och att kommissionen felaktigt hade bedömt att åtgärden stod i proportion till de skador som covid-19-pandemin förorsakat SAS. Den tredje grunden avsåg att kommissionen hade åsidosatt olika bestämmelser om avregleringen av flygtrafiken i unionen. Den fjärde grunden avsåg att kommissionen hade åsidosatt Ryanairs processuella rättigheter genom att inte inleda något formellt granskningsförfarande, trots att allvarliga svårigheter förelåg. Den femte grunden avsåg att kommissionen hade åsidosatt artikel 296 andra stycket FEUF.
- 8 Med hänsyn särskilt till de överväganden som medförde att målet skulle handläggas skyndsamt och med hänsyn till den betydelse som ett skyndsamt avgörande av sakfrågan hade för kommissionen och Konungariket Sverige ansåg tribunalen att talan skulle prövas i sak, utan att tribunalen dessförinnan tog ställning till huruvida talan kunde tas upp till prövning.
- 9 Tribunalen fann i den överklagade domen att det saknades fog för Ryanairs första, andra, tredje och femte grund. Beträffande den fjärde grunden fann tribunalen att det, bland annat med hänsyn till de skäl som medfört att den första, den andra och den tredje grunden skulle ogillas, inte var nödvändigt att pröva den grunden. Tribunalen ogillade följaktligen talan i dess helhet, utan att ta ställning till frågan huruvida den kunde tas upp till prövning.

Parternas yrkanden och förfarandet i domstolen

- 10 Ryanair har i sitt överklagande yrkat att domstolen ska
- upphäva den överklagade domen,
 - ogiltigförklara det omtvistade beslutet, och
 - förplikta kommissionen samt intervenienterna i första instans att ersätta rättegångskostnaderna,
 - i andra hand, upphäva den överklagade domen, återförvisa målet till tribunalen, och låta beslutet om rättegångskostnader avseende förfarandet i första instans och överklagandet anstå.
- 11 Kommissionen, Konungariket Sverige och SAS har yrkat att domstolen ska

- ogilla överklagandet, och
 - förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.
- 12 Republiken Frankrike har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet.

Prövning av överklagandet

- 13 Ryanair har åberopat sex grunder till stöd för överklagandet. Den första grunden avser att tribunalen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att tillbakavisa Ryanairs påstående om att kommissionen åsidosatt kravet på att stöd som beviljas enligt artikel 107.2 b FEUF inte får vara avsett att avhjälpa skador som drabbat en enda skadelidande. Den andra grunden avser att tribunalen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning och uppenbart missuppfattat de faktiska omständigheterna vid tillämpningen av artikel 107.2 b FEUF samt proportionalitetsprincipen med avseende på de skador som covid-19-pandemin förorsakat SAS. Den tredje grunden avser felaktig rättstillämpning, såvitt tribunalen funnit att det saknades fog för Ryanairs argument rörande ett åsidosättande av principen om icke diskriminering. Den fjärde grunden avser felaktig rättstillämpning och uppenbar missuppfattning av de faktiska omständigheterna genom att tribunalen fann att klagandens argument rörande ett åsidosättande av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. Den femte grunden avser felaktig rättstillämpning och uppenbar missuppfattning av de faktiska omständigheterna genom att tribunalen beslutat att inte göra en prövning i sak av den fjärde grunden som Ryanair åberopat i första instans, vilken avser åsidosättande av Ryanairs processuella rättigheter. Den sjätte grunden avser felaktig rättstillämpning och uppenbar missuppfattning av de faktiska omständigheterna genom att tribunalen felaktigt funnit att kommissionen inte hade åsidosatt motiveringsskyldigheten i artikel 296 andra stycket FEUF.

Den första grunden

Parternas argument

- 14 Ryanairs första grund avser punkterna 22–27 i den överklagade domen. Enligt Ryanair gjorde sig tribunalen skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att ett stöd som beviljats enligt artikel 107.2 b FEUF kan vara avsett att avhjälpa de skador som drabbat en enda skadelidande till följd av en exceptionell händelse, trots att företag som konkurrerar med den skadelidande, såsom Ryanair, även drabbats av denna händelse.
- 15 Enligt Ryanair utgör vad som anförts i skälen 23 och 24 i den överklagade domen inte motivering för att ogilla företagets grund i första instans. Frågan är inte huruvida Konungariket Sverige borde ha beviljat mer stöd, utan snarare huruvida denna medlemsstat över huvud taget skulle ha beviljat något stöd till SAS. Det faktum att en medlemsstat aldrig är skyldig att bevilja ett stöd kan inte motivera att den beviljar ett stöd i strid med den rättsliga grund som är tillämplig, det vill säga artikel 107.2 b FEUF. På samma sätt är frågan inte huruvida stödet täcker samtliga skador som orsakats av en exceptionell händelse, utan huruvida stödet beviljas samtliga konkurrerande företag på en viss marknad som drabbats av denna skada eller huruvida det beviljas ett enda, godtyckligt utvalt, företag. Sistnämnda fall utgör inte en korrekt tillämpning av den bestämmelsen.

- 16 Ryanair har anfört att tribunalen borde ha funnit att det fanns fog för detta argument i den klara lydelsen i artikel 107.2 b FEUF, vilken ska tolkas restriktivt, i systematiken i den bestämmelsen samt i kommissionens beslutspraxis före covid-19-pandemin. Syftet med denna bestämmelse är enligt Ryanair att göra det möjligt för medlemsstaterna att agera som "försäkringsgivare i sista hand" när den risk som är förknippad med naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser inte kan täckas av de företag som finns på marknaden. Det är fråga om en grundläggande ekonomisk uppgift som åvilar varje stat. Uppgiften som "försäkringsgivare i sista hand" förutsätter per definition att staten erbjuder samma skydd, *ceteris paribus*, åt samtliga företag som är utsatta för den aktuella risken. En stat som endast erbjuder att skydda ett mindre antal företag eller, som i förevarande fall, ett enda företag agerar inte längre som försäkringsgivare i sista hand, utan motiveras av andra allmänpolitiska mål, såsom industripolitiska mål.
- 17 Enligt Ryanair innebär det faktum att en medlemsstat söker uppnå flera allmänpolitiska mål genom ett stöd som beviljas enligt artikel 107.2 b FEUF att det direkta sambandet mellan den exceptionella händelsen, skadorna och det beviljade stödet försvagas. Ett sådant samband utgör emellertid ett grundläggande villkor för tillämpning av denna bestämmelse, eftersom ett rent kompensations syfte ligger bakom den bestämmelsen.
- 18 Kommissionen, Republiken Frankrike och Konungariket Sverige har hävdats att den första grunden till stöd för överklagandet ska ogillas, eftersom den fullkomligt saknar stöd.

Domstolens bedömning

- 19 Det ska inledningsvis konstateras att den aktuella stödåtgärden i det omtvistade beslutet förklarades förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107.2 b FEUF. Enligt den bestämmelsen är stöd "för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser" förenlig med den inre marknaden.
- 20 Det framgår av fast rättspraxis att eftersom artikel 107.2 b FEUF utgör ett undantag från huvudregeln i artikel 107.1 FEUF att statligt stöd är oförenligt med den inre marknaden, så ska bestämmelserna i den förstnämnda artikeln tolkas restriktivt. Domstolen har därför bland annat slagit fast att stöd enligt denna bestämmelse endast kan beviljas avseende skador som direkt orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser. Det ska således finnas ett direkt samband mellan de skador som har orsakats av den exceptionella händelsen och det statliga stödet och det är nödvändigt att göra en så exakt bedömning som möjligt av de skador som berörda företag har åsamkats (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 februari 2006, Atzeni m.fl., C-346/03 och C-529/03, EU:C:2006:130, punkt 79 och där angiven rättspraxis).
- 21 Om en medlemsstat beslutar att vidta stödåtgärder enligt artikel 107.2 b FEUF är den staten enligt Ryanair skyldig att göra det för samtliga företag som drabbats av skada.
- 22 Det är visserligen riktigt att undantaget i den bestämmelsen ska tolkas restriktivt. Detta innebär dock inte att termerna i definitionen av undantaget måste tolkas på ett sätt som skulle frånta undantaget dess verkan. Ett undantag ska nämligen tolkas på ett sätt som är förenligt med de syften som det eftersträvar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2014, Fastweb, C-19/13, EU:C:2014:2194, punkt 40).
- 23 Det framgår emellertid inte av lydelsen i artikel 107.2 b FEUF, tolkad mot bakgrund av bestämmelsens syfte, att det endast är ett stöd som ges till samtliga företag som drabbats av den skada som orsakats av, bland annat, en exceptionell händelse som skulle kunna förklaras förenligt

med den inre marknaden, i den mening som avses i den bestämmelsen. Även om ett stöd endast beviljas ett enda företag kan det, i förekommande fall, vara avsett att avhjälpa dessa skador och, i överensstämmelse med unionsrätten, uppfylla det syfte som uttryckligen anges i bestämmelsen.

- 24 Domstolen delar därför generaladvokatens bedömning i punkt 17 i förslaget till avgörande, nämligen att det faktum att syftet med artikel 107.2 b FEUF, vilket är att kompensera för nackdelar som är direkt orsakade av en exceptionell händelse, inte utesluter att en medlemsstat, av sakliga skäl och utan att detta föranleds av någon avsikt att gynna ett visst företag framför dess konkurrenter, väljer att endast låta ett enda företag omfattas av en stödåtgärd som antas enligt den bestämmelsen.
- 25 En motsatt tolkning av artikel 107.2 b FEUF skulle frånta den bestämmelsen en stor del av dess ändamålsenliga verkan. Om den bestämmelsen endast gav en medlemsstat rätt att bevilja ett stöd till samtliga skadelidande till följd av en exceptionell händelse, utan att kunna förbehålla ett mindre antal, eller rent av ett enda företag, stödet, så skulle medlemsstaterna i många fall avhålla sig från att använda denna möjlighet på grund av de kostnader som det skulle medföra att, under sådana omständigheter, lämna ett betydande stöd till samtliga skadedrabbade företag under dess jurisdiktion.
- 26 Det följer av det anförda att artikel 107.2 b FEUF inte kan tolkas på det sätt som förespråkas av Ryanair, utan att därigenom undergräva bestämmelsen syfte och dess ändamålsenliga verkan.
- 27 Ryanair har till stöd för sin första grund gjort gällande att en medlemsstat som endast beviljar stöd enligt den bestämmelsen till ett begränsat antal företag, eller rent av ett enda företag, som drabbats av skador till följd av en exceptionell händelse inte söker uppnå det syfte som eftersträvas med den bestämmelsen, nämligen att avhjälpa de skador som orsakats av en sådan händelse, utan söker uppnå allmänpolitiska mål vilket försvagar det direkta samband som krävs mellan de skador som orsakats av den exceptionella händelsen och det beviljade stödet. Domstolen erinrar härvidlag om att såsom framgår av den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 20 ovan, så kan en stödåtgärd endast förklaras förenlig med den inre marknaden i kraft av ett undantag enligt artikel 107.2 FEUF om samtliga villkor för att tillämpa den bestämmelsen är uppfyllda. Detta innebär bland annat att åtgärden i fråga bidrar till att förverkliga ett syfte som anges i den bestämmelsen och att den står i proportion till det eftersträvade målet.
- 28 Av detta följer, såsom generaladvokaten funnit i punkt 17 i sitt förslag till avgörande, att stödåtgärder som beviljas enligt artikel 107.2 b FEUF inte kan anses förenliga med den inre marknaden om dessa åtgärder, trots att de syftar till att avhjälpa skador till följd av en exceptionell händelse, i själva verket motiveras av godtyckliga skäl eller skäl som är främmande för detta syfte, såsom att vilja gynna ett visst företag framför dess konkurrenter av överväganden som saknar koppling till nämnda syfte – i synnerhet ett företag som redan befann sig i svårigheter innan händelsen i fråga inträffade.
- 29 Kommissionen får följaktligen inte förklara en stödåtgärd förenlig med den inre marknaden med stöd av undantaget i artikel 107.2 b FEUF om den i samband med prövningen av åtgärdens förenlighet enligt den bestämmelsen skulle konstatera att valet av stödmottagare inte var förenligt med dess syfte att kompensera för de nackdelar som direkt orsakats av en exceptionell händelse och åtgärden sålunda i själva verket inte söker förverkliga detta syfte, utan andra överväganden som är främmande för nämnda syfte.

- 30 Ett stöd som beviljas med stöd av artikel 107.2 FEUF måste vara nödvändigt för att uppnå de målsättningar som föreskrivs i den bestämmelsen. Detta innebär att ett stöd som förbättrar det stödmottagande företags finansiella situation utan att vara nödvändigt för att uppnå dessa målsättningar inte kan anses som förenligt den inre marknaden (se, analogt, dom av den 13 juni 2013, HGA m.fl./kommissionen, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punkt 104, och dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 49).
- 31 I motsats till vad Ryanair har anfört, innebär dock det faktum att ett stöd enligt artikel 107.2 b FEUF beviljas endast ett enda företag, såsom SAS i förevarande fall, bland flera företag som potentiellt drabbats av skada till följd av den aktuella exceptionella händelsen, inte att detta stöd med nödvändighet syftar till att förverkliga andra syften än det som eftersträvas med bestämmelsen eller att det beviljas på ett godtyckligt sätt.
- 32 Ryanair kan i detta sammanhang inte vinna framgång med sitt argument att syftet med artikel 107.2 b FEUF förutsätter att den berörda medlemsstaten handlar i egenskap av "försäkringsgivare i sista hand", eftersom en sådan tolkning varken framgår av den bestämmelsens lydelse eller syfte, såsom det erinrats om i punkterna 19 och 20 ovan.
- 33 Såvitt Ryanair har åberopat kommissionens beslutspraxis före covid-19-pandemin, räcker det att påpeka att det omtvistade beslutets lagenlighet i förevarande fall endast ska bedömas enligt artikel 107.2 b FEUF, mot bakgrund av det överklagade beslutet, och inte i förhållande till en påstådd tidigare beslutspraxis från den institutionen (se, analogt, dom av den 21 juli 2011, Freistaat Sachsen och Land Sachsen-Anhalt/kommissionen, C-459/10 P, EU:C:2011:515, punkt 50, och dom av den 26 mars 2020, Larko/kommissionen, C-244/18 P, EU:C:2020:238, punkt 114).
- 34 Det framgår av det anförda att tribunalen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkt 26 i den överklagade domen fann att Ryanair saknade fog för att hävda att kommissionens rättstillämpning var felaktig enbart på grund av att den aktuella åtgärden inte kom samtliga som lidit skador på grund av covid-19-pandemin till godo
- 35 Den första grunden ska därför ogillas.

Den andra grunden

Parternas argument

- 36 Ryanairs andra grund avser punkterna 31–66 i den överklagade domen och består av åtta delar. Ryanair har påstått att tribunalens rättstillämpning var felaktig och att tribunalen uppenbart missuppfattat de faktiska omständigheterna när den fann att den aktuella åtgärden var grundad på artikel 107.2 b FEUF och att den stod i proportion till de skador som SAS drabbats av till följd av covid-19-pandemin.
- 37 I grundens första del har Ryanair gjort gällande att tribunalens rättstillämpning var felaktig när den fann att en sådan åtgärd som den som är aktuell i målet – vilken är accessorisk till den svenska stödordning som förklarats vara förenlig med den inre marknaden med stöd av artikel 107.3 b FEUF – kunde tillätas enligt artikel 107.2 b i samma artikel. Tribunalen fann

felaktigt i punkt 34 i den överklagade domen att EUF-fördraget inte utgjorde hinder för en samtidig tillämpning av dessa bestämmelser, förutsatt att villkoren för att tillämpa respektive bestämmelse är uppfyllda.

- 38 Enligt Ryanair är rättstillämpningen i denna punkt felaktig. Det måste nämligen finnas ett direkt samband mellan skadorna och stödet, och den berörda medlemsstaten kan inte anses agera som "försäkringsgivare i sista hand" i enlighet med artikel 107.2 b FEUF om den staten samtidigt – och genom samma åtgärd – söker att förverkliga ett annat politiskt mål än det som utgör motiveringen till undantaget i artikel 107.3 b FEUF. Tribunalens ståndpunkt innebär att en "sammanslagning" av de båda separata bestämmelserna artikel 107.2 b och artikel 107.3 b FEUF till en enda "krisreglering", vars rättsliga grunder är utbytbara mot varandra.
- 39 I grundens andra del har Ryanair hävdade att tribunalen i punkt 40 i den överklagade domen gjort en felaktig tolkning av punkterna 40 och 41 i domen av den 11 november 2004, Spanien/kommissionen (C-73/03, EU:C:2004:711), då den drog slutsatsen att det föreligger ett sannolikhetskriterium. För det fall att en åtgärd är avsedd att täcka framtida skador, som i förevarande fall, ska samtliga stöd som kan överstiga de lidna skadorna, oberoende av graden av sannolikhet för överkompensation, enligt Ryanairs uppfattning anses vara oförenliga med den inre marknaden. Att det finns en mekanism för återkrav av överskjutande stöd är inte tillräckligt för att förhindra att det mottagande företaget beviljas en otillbörlig fördel, om än tillfälligt.
- 40 I grundens tredje del har Ryanair gjort gällande att tribunalens tillämpning av artikel 107.2 b FEUF och det proportionalitetskriterium som underbygger den bestämmelsen var felaktig och att tribunalen uppenbart missuppfattat de faktiska omständigheterna i samband med tillämpningen av dessa normer. Tribunalen fann felaktigt att kommissionen hade lämnat en riktig motivering till det omtvistade beslutet, trots att institutionens metod för att beräkna den skada som drabbat SAS inte var tillräckligt tydlig.
- 41 Enligt Ryanair framgår det av fast rättspraxis att ett statligt stöd endast är tillåtet enligt artikel 107.2 b FEUF om det grundar sig på en tydlig metod för att beräkna de uppkomna skadorna. Resonemanget i punkt 46 i den överklagade domen, enligt vilket kommission i det omtvistade beslutet lagt fram en metod för att beräkna skadan som är tillräcklig tydlig, är oförenligt med nämnda besluts innehåll, i synnerhet dess skäl 35, i vilket anges att svenska myndigheter åtagit sig att senast den 31 december 2020 inkomma med den metod som skulle användas för att beräkna skadan till kommissionen för förhandsgodkännande. Den aktuella åtgärden är således inte något annat än en blank check åt SAS i mer än ett år, det vill säga till dess att den första rapporten med flygbolagets verkliga förluster offentliggjordes.
- 42 I grundens fjärde del har Ryanair påstått att tribunalens rättstillämpning i punkterna 47 och 48 i den överklagade domen är felaktig. Tribunalen angav i dessa punkter att Ryanair inte hade anfört några omständigheter som kunde visa att beräkningsmetoden, såsom den definieras i det omtvistade beslutet, skulle göra det möjligt att betala ut ett statligt stöd som översteg den skada som SAS faktiskt har drabbats av. Enligt Ryanair skulle tribunalen ha prövat huruvida beräkningsmetoden var "ägnad" att leda till överkompensation för att kunna kontrollera huruvida metoden medförde en sådan risk. Ryanair har emellertid lagt fram bevisning som visar att stödet till SAS verkligen översteg förlusterna. Dessutom är tribunalen resonemang i detta sammanhang motsägelsefullt. För att beräkna skadan har tribunalen således medgett betydelsen av rörliga kostnader, vilka inte ska ingå i beräkningen av skadan, men samtidigt funnit att Ryanair

skulle ha visat att avsaknaden av upplysningar om dessa kostnader skulle kunna leda till att ett stöd utbetalas som är högre än skadan. Tribunalens rättstillämpning var dessutom felaktig, då den systematiskt låtit Ryanair bära bevisbördan och inte kommissionen.

- 43 I grundens femte del har Ryanair gjort gällande att tribunalens rättstillämpning var felaktig, då den, i punkt 49 i den överklagade domen, inte dragit de riktiga slutsatserna av det faktum att den metod som kommissionen lagt fram inte gjorde det möjligt att förhindra att beräkningen av skadorna också innefattade konsekvenserna av beslut SAS fattat utan direkt koppling till covid-19-pandemin. Även på denna punkt har tribunalen kastat om bevisbördan och angett att Ryanair inte hade visat SAS intäkter troligtvis skulle ha minskat om någon pandemi inte förelegat.
- 44 I grundens sjätte del har Ryanair anfört att tribunalens rättstillämpning i punkt 51 i den överklagade domen var felaktig då den – genom att enbart hänvisa till punkt 25 i samma dom – fann att Ryanair inte kunna vinna framgång med argumentet att kommissionen borde ha beaktat de skador som drabbat övriga flygbolag med verksamhet i Sverige. Principen att stödet måste stå i proportion till skadan innebär att det inte endast är skadorna hos stödmottagaren som ska bedömas, utan även de skador som drabbat stödmottagarens konkurrenter. I förevarande fall fanns det således anledning att göra en bedömning av den aktuella åtgärdens inverkan på övriga flygbolag verksamma i Sverige. Under alla omständigheter kunde tribunalen enligt Ryanair inte slå fast att den omtvistade åtgärden var motiverad med hänsyn tagen till den större skada som hade drabbat SAS på grund av dess konkurrenssituation, vilket den emellertid gjorde i punkterna 8 och 84 i den överklagade domen, och sedan låta bli att beakta denna situation när den bedömde huruvida stödet var proportionerligt i förhållande till skadan.
- 45 I grundens sjunde del har Ryanair klandrat tribunalen för att ha fastställt att kommissionen gjorde en riktig bedömning då den inte beaktade det stöd som beviljats av Konungariket Norge, med hänsyn till att Konungariket Sverige åtagit sig att kräva återbetalning av stödet i efterhand för det fall att den aktuella åtgärden, i kombination med andra åtgärder, inbegripet stöd som lämnas av utländska myndigheter, skulle överstiga den verkliga skada som drabbat SAS. Kommissionen borde ha beaktat det stöd som beviljats av Konungariket Norge, eftersom det var känt vid tidpunkten för antagandet av det omtvistade beslutet.
- 46 I grundens åttonde del har Ryanair hävdatt att tribunalens rättstillämpning är felaktig då den i punkterna 62 och 63 i den överklagade domen fann att Ryanair inte kunde vinna framgång med argumentet att det faktum att SAS erhöll en konkurrensfördel som enda flygbolag som mottog stödet borde ha tagits i beaktande vid bedömningen enligt artikel 107.2 b FEUF av dess förenlighet. En sådan bedömning var av grundläggande betydelse för att avgöra huruvida stödet gick utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det tillkännagivna syftet och huruvida det sålunda är proportionellt.
- 47 Kommissionen, Republiken Frankrike och Konungariket Sverige har hävdatt att den andra grunden till stöd för överklagandet ska ogillas, eftersom den fullkomligt saknar stöd.

Domstolens bedömning

- 48 Den andra grundens första del avser punkterna 34 och 35 i den överklagade domen. Domstolen konstaterar att det framgår av punkterna 32 och 33 i den överklagade domen, vilka inte har ifrågasatts av Ryanair, att den aktuella åtgärden var "accessorisk" i förhållande till den svenska stödordning som hade godkänts tidigare, i den bemärkelsen att endast de flygbolag som var stödberättigade enligt nämnda ordning kunde vara mottagare av individuella stödåtgärder,

däribland den aktuella åtgärd som Konungariket Sverige avsåg att bevilja sådana flygbolag, eftersom det visat sig svårt för dem att få tillgång till krediter enligt de villkor som föreskrivs i stödordningen. Bortsett från detta särdrag, utgjorde således den aktuella åtgärden en stödåtgärd som var fristående från den svenska stödordning som hade varit föremål för separat anmälan och separat godkännande av kommissionen.

- 49 Domstolen konstaterar vidare att tribunalen inte har låtit förstå att SAS skulle ha mottagit dessa båda separata stödåtgärder, när den i punkt 34 i den överklagade domen hänvisade till den "samtidiga" tillämpningen av artikel 107.2 b FEUF, på vilken den aktuella åtgärden är grundad, och artikel 107.3 b, på vilken den svenska stödordningen är grundad. Det framgår tvärtom av punkt 32 i den överklagade domen att SAS inte både kunde dra nytta av den aktuella åtgärden och den svenska stödordningen. Det är dessutom utrett att SAS inte dragit nytta av den stödordningen.
- 50 Tribunalen har genom att hänvisa till den samtidiga tillämpningen av dessa båda bestämmelser endast preciserat att det inte är uteslutet att en medlemsstat antar flera stödåtgärder med stöd av olika undantag i artikel 107.2 och 107.3 FEUF i anledning av en och samma händelse, såsom skedde i förevarande fall.
- 51 Såsom tribunalen konstaterade i punkt 34 i den överklagade domen kan en händelse som covid-19-pandemin både kvalificeras som en "exceptionell händelse", i den mening som avses i artikel 107.2 b FEUF, och som en händelse som ger upphov till en "allvarlig störning i ekonomin", i den mening som avses i artikel 107.3 b FEUF.
- 52 Under dessa omständigheter gjorde tribunalen rätt när den i punkt 34 i den överklagade domen fann att EUF-fördraget inte utgjorde hinder för en samtidig tillämpning, i den mening som avses i punkt 50 ovan, av dessa bestämmelser, förutsatt att villkoren för att tillämpa respektive bestämmelse är uppfyllda.
- 53 Slutligen, har Ryanair – i likhet med vad företaget gjorde i samband med den första grunden – till stöd för denna delgrund hävdad att den berörda medlemsstaten inte kan anses agera som "försäkringsgivare i sista hand", i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 107.2 b FEUF, om medlemsstaten genom samma åtgärd söker förverkliga ett annat syfte än det som det är fråga om i artikel 107.3 b FEUF. Det framgår av punkt 32 ovan att detta argument utgår från en felaktig premiss.
- 54 Det framgår av det anförda att tribunalens rättstillämpning inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning då den, i punkt 35 i den överklagade domen, fann att den aktuella åtgärden kunde förklaras förenlig med den inre marknaden med stöd av artikel 107.2 b FEUF, trots att den svenska stödordningen förklarats förenlig med stöd av artikel 107.3 b FEUF.
- 55 Överklagandet kan således inte vinna bifall såvitt avser den första grundens första del.
- 56 Den andra till och med åttonde delgrunden riktar sig mot punkterna 39–66 i den överklagade domen. I dessa punkter prövade och ogillade tribunalen den andra delen av den andra grunden som åberopats i första instans, vilken avsåg att ifrågasätta den aktuella åtgärdens proportionalitet i förhållande till de skador som drabbat SAS, i synnerhet genom att kommissionen påstods ha godkänt en eventuell överkompensation av dessa skador.

- 57 Vid prövningen av dessa delgrunder konstaterar domstolen inledningsvis att såsom framgår av punkt 30 ovan, måste ett stöd som beviljas med stöd av artikel 107.2 FEUF vara nödvändigt för att uppnå de målsättningar som föreskrivs i den bestämmelsen. Detta innebär att ett stöd som förbättrar det stödmottagande företags finansiella situation utan att vara nödvändigt för att uppnå dessa målsättningar inte kan anses som förenligt den inre marknaden (se, analogt, dom av den 13 juni 2013, HGA m.fl./kommissionen, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punkt 104, och dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 49).
- 58 Såsom framgår av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 20 ovan, gäller beträffande artikel 107.2 b FEUF att endast de nackdelar som direkt orsakas av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser kan kompenseras.
- 59 Av detta följer att de beviljade stödåtgärderna inte får överstiga de förluster som mottagarna av åtgärderna drabbats av som en följd av den aktuella händelsen, såsom domstolen redan slagit fast i punkterna 40 och 41 i domen av den 11 november 2004, Spanien/kommissionen (C-73/03, EU:C:2004:711). Den domen nämns i punkt 40 i den överklagade domen.
- 60 Ryanair har i den andra grundens andra del klandrat tribunalen för att i den punkten i den överklagade domen ha introducerat ett sannolikhetskriterium, som var oförenligt med de slutsatser som kan dras av domen av den 11 november 2004, Spanien/kommissionen (C-73/03, EU:C:2004:711). Domstolen konstaterar att denna delgrund bygger på en felaktig tolkning av den överklagade domen, eftersom tribunalen inte har introducerat något sådant kriterium. I punkt 40 i den domen preciserade tribunalen endast att för det fall att beloppet för en stödåtgärd skulle överstiga de skador som drabbat stödmottagaren, kan denna del av stödet inte motiveras enligt nämnda bestämmelse. I vart fall framgår det inte av den överklagade domen att tribunalen i samband med kontrollen av huruvida kommissionen, i det omtvistade beslutet, hade godkänt en överkompensation av den skada som faktiskt drabbat SAS, inte använde sig av något sådant kriterium och att detta skulle ha påverkat utgången av denna bedömning.
- 61 Härav följer att också den andra grundens andra del ska underkännas.
- 62 I den tredje delgrunden har Ryanair anfört, för det första, att tribunalens rättstillämpning i punkt 46 i den överklagade domen är felaktig då den fann att kommissionen i det omtvistade beslutet, på ett tillräckligt tydligt sätt, hade lagt fram en metod för att uppskatta den skada som drabbat SAS. Domstolen konstaterar att tribunalen i punkt 45 i samma dom hänvisade till punkt 41, i vilken angavs samtliga omständigheter som kommissionen tog i beaktande i samband med uppskattningen av skadan. Det är på grundval av denna utförliga beskrivning som tribunalen i punkt 45 fann att kommissionen, i det omtvistade beslutet, för det första, hade angett de faktorer som skulle tas i beaktande för att kvantifiera skadan, nämligen uteblivna intäkter, rörliga kostnader som ej uppkommit och justering av vinstmarginalen samt den tidsperiod under vilken skada kunde uppstå och, för det andra, hade preciserat att uteblivna intäkter skulle fastställas med beaktande av SAS samtliga intäkter och inte enbart intäkterna från flygpassagerartrafik. Tribunalen konstaterade dessutom att kommissionen hade noterat de svenska myndigheternas åtagande dels att göra en utförlig och konkret efterhandsberäkning av den skada som drabbat SAS och storleken på det stöd som SAS slutligen skulle komma att ha tagit emot, dels att säkerställa att SAS återbetalar en eventuell överkompensation för skadan.
- 63 Tribunalen gjorde sig således inte skyldig till felaktig rättstillämpning i punkt 46 i den överklagade domen då den, genom att beakta samtliga faktorer som kommissionen stött sig på för att bestämma den skada som drabbat SAS, fann att kommissionen, i det omtvistade beslutet, på ett

tillräckligt tydligt sätt hade lagt fram en metod för att uppskatta skadan, med beaktande av omständigheterna i målet, i synnerhet att en kvantifiering av både skadan och det slutligt beviljade stödbeloppet.

- 64 I motsats till vad Ryanair har hävdad, påverkas inte denna slutsats av det faktum att svenska myndigheter hade åtagit sig att ge in den utförliga beräkningsmetod som skulle användas för att i efterhand kvantifiera skadan.
- 65 Ryanair har i den tredje delgrunden, för det andra, gjort gällande att tribunalen missuppfattat de faktiska omständigheterna. Enligt domstolens fasta rättspraxis framgår det av artikel 256.1 andra stycket FEUF och artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol att det är tribunalen som ensam är behörig att konstatera de faktiska omständigheter, med undantag för i de fall då det framgår av handlingarna i målet att dess konstateranden i detta hänseende är materiellt oriktiga, och att bedöma dem (dom av den 25 juni 2020, Satcen/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punkt 103 och där angiven rättspraxis).
- 66 Av detta följer att bedömningen av de faktiska omständigheterna inte utgör, med undantag för i de fall då tribunalen har missuppfattat bevisningen, en rättsfråga som ska prövas av domstolen (dom av den 25 juni 2020, Satcen/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punkt 104 och där angiven rättspraxis).
- 67 Om en klagande gör gällande att tribunalen har missuppfattat bevisningen, ska klaganden, enligt artikel 256 FEUF, artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 168.1 d i domstolens rättegångsregler, ange exakt vilka bevis som tribunalen har missuppfattat och visa de bedömningsfel som klaganden anser har orsakat denna missuppfattning hos tribunalen. Enligt domstolens fasta praxis ska det utifrån handlingarna i målet vara uppenbart att tribunalen har missuppfattat bevisningen eller de faktiska omständigheterna, utan att domstolen behöver göra en ny bedömning därav (dom av den 25 juni 2020, Satcen/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punkt 105 och där angiven rättspraxis).
- 68 Domstolen konstaterar att Ryanair, till stöd för denna delgrund, inte har åberopat någon bevisning för att tribunalen skulle ha missuppfattat de faktiska omständigheterna för att komma fram till slutsatsen att kommissionen hade lagt fram en tillräckligt preciserad beräkningsmetod och Ryanair har således än mindre visat hur nämnda omständigheter missuppfattats.
- 69 Härav följer att också den andra grundens tredje del ska underkännas.
- 70 Den fjärde och den femte delgrunden ska prövas tillsammans. Ryanair har i dessa delgrunder gjort gällande att tribunalens rättstillämpning i punkterna 47–49 i den överklagade domen var felaktig och att tribunalen i samma punkter uppenbart missuppfattat de faktiska omständigheterna. Tribunalen fann i dessa punkter att Ryanair inte hade anfört någon omständighet som kunde visa att beräkningsmetoden skulle göra det möjligt att betala ut ett statligt stöd som översteg den skada som SAS faktiskt hade drabbats av, att beaktandet av de tolv månader som hade föregått införandet av restriktioner till följd av covid-19-pandemin, kunde ha lett kommissionen att övervärdera skadan och att SAS intäkter, om pandemin inte hade inträffat, troligtvis skulle ha minskat under perioden mars 2020–februari 2021, jämförd med perioden mars 2019–februari 2020.
- 71 Ryanair har till stöd för dessa delgrunder nöjt sig med att påstå att de faktiska omständigheter som företaget lagt fram i tribunalen kan visa att det finns fog för dessa tre argument. Denna delgrund ska därför avvisas i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 65 och 66 i

förevarande dom, då Ryanair – i avsaknad av konkreta omständigheter som gör det möjligt att finna en eventuell missuppfattning av de faktiska omständigheterna – i själva verket söker ifrågasätta den bedömning av de faktiska omständigheterna som tribunalen gjort för att i punkt 50 i den överklagade domen finna att kommissionens hade gjort en riktig bedömning vid uppskattningen av den skada som drabbat SAS.

- 72 Såvitt Ryanair dessutom har hävdade att tribunalen därigenom kastade om den bevisbörda som enligt företaget åvilar kommissionen, erinrar domstolen om att det i princip ankommer på den person som gör gällande faktiska omständigheter till stöd för ett yrkande eller ett argument att visa att de föreligger (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juni 2001, Brunnhofer, C-381/99, EU:C:2001:358, punkt 52, och beslut av domstolens ordförande av den 25 januari 2008, Provincia di Ascoli Piceno och Comune di Monte Urano/Apache Footwear m.fl., C-464/07 P(I), EU:C:2008:49, punkt 9).
- 73 Tribunalen åsidosatte således inte principerna om fördelningen av bevisbördan när den konstaterade att Ryanair inte hade visat de faktiska omständigheter som åberopats till stöd för dess argumentation att kommissionen hade gjort fel i samband med uppskattningen av den skada som drabbat SAS.
- 74 Den fjärde och den femte delgrunden ska således avvisas i vissa delar och ogillas i övriga delar.
- 75 Den sjätte delgrunden avser att tribunalen gjorde fel när den i punkt 51 i den överklagade domen fann att Ryanair inte kunde vinna framgång med argumentet att kommissionen borde ha beaktat de skador som drabbat övriga flygbolag verksamma i Sverige, när den prövade huruvida kommissionen rätteligen kunde anse att den aktuella åtgärden stod i proportion till de skador SAS drabbats av till följd av covid-19-pandemin och att SAS inte överkompenserades för dessa skador.
- 76 Beträffande proportionaliteten av beloppet av en stödåtgärd som beviljas enligt artikel 107.2 b FEUF, framgår det av punkt 59 ovan att detta belopp inte får överstiga stödmottagarens förluster. När det, såsom i förevarande fall, är fråga om ett individuellt stöd, ankommer det därför på kommissionen att – i samband med bedömningen av stödets förenlighet med den inre marknaden – kontrollera att stödmottagaren inte mottar ett stödbelopp som skulle överstiga den skada som denne faktiskt lidit till följd av en aktuella exceptionella händelsen.
- 77 Vid en sådan bedömning i relation till ett visst flygbolag är det emellertid tydligt att frågan om huruvida – eller i vilken utsträckning – andra flygbolag även drabbats av skador till följd av samma händelse saknar relevans.
- 78 Det framgår dessutom av punkterna 22–26 ovan att Ryanair inte kunde vinna framgång med vad företaget anfört till stöd för den första grunden för överklagandet, nämligen att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning då den fann att den berörda medlemsstaten inte beaktat samtliga skador som orsakats av den exceptionella händelsen i fråga eller att inte hade låtit stödet komma alla drabbade företag till godo. Tribunalen gjorde således rätt när den, med stöd av samma överväganden, i punkt 51 i den överklagade domen fann att beviljandet av stöd till enbart SAS följaktligen inte var avhängigt av att kommissionen kunde visa att den skada som orsakats av den exceptionella händelsen endast drabbade detta företag.

- 79 Slutligen har Ryanair endast påstått att det är motsägelsefullt att tribunalen motiverade nödvändigheten av den aktuella åtgärden med SAS konkurrenssituation, men inte beaktat denna situation i samband med bedömningen av stödets proportionalitet. Ryanair har emellertid inte tydligt angett några rättsliga argument till stöd för detta påstående.
- 80 Härav följer att också den andra grundens sjätte del ska underkännas.
- 81 Ryanair har i den sjunde delgrunden gjort gällande att i motsats till vad tribunalen funnit punkterna 60 och 61 i den överklagade domen, så borde kommissionen redan från början ha beaktat det stöd som beviljats av Konungariket Norge i samband med prövningen av huruvida SAS överkompenserats för sin skada, i stället för att göra en bedömning i efterhand. Det räcker härvidlag att konstatera att tribunalen i punkt 61 i den överklagade domen konstaterade att kommissionen i det omtvistade beslutet beaktat det stöd som beviljats av Konungariket Norge och att Ryanair inte hade anfört något argument som påverkade detta konstaterande.
- 82 Överklagandet kan således inte vinna bifall såvitt avser den andra grundens sjunde del.
- 83 I den åttonde delgrunden har Ryanair gjort gällande att tribunalens rättstillämpning i punkterna 63 och 64 i den överklagade domen är felaktig. Tribunalen fann i dessa punkter att kommissionen inte var skyldig att beakta den konkurrensfördel som SAS fick till följd att det var den enda mottagaren av det aktuella stödet vid bedömningen av stödets förenlighet med den inre marknaden enligt artikel 107.2 b FEUF och i synnerhet vid bedömningen av stödets proportionalitet.
- 84 Domstolen delar härvidlag generaladvokatens bedömning i punkt 48 i förslaget till avgörande och finner följande. Tribunalen hänvisade i punkt 63 i den överklagade domen till domen av den 21 december 2016, *Commission/Aer Lingus och Ryanair Designated Activity* (C-164/15 P och C-165/15 P, EU:C:2016:990, punkt 92). Den domen avser fastställandet av storleken på ett olagligt stöd för återkravsändamål. I motsats till vad Ryanair har hävdad är den domen relevant i förevarande fall, eftersom det av dess punkt 92 framgår att den fördel som ett stöd innebär för stödmottagaren inte innefattar den eventuella ekonomiska nytta som mottagaren skulle kunna få genom att utnyttja fördelen.
- 85 Beträffande den aktuella åtgärden, vilken utgörs av ett stöd i form av en garanti, utgörs storleken på det stöd som beviljats SAS, vilket kommissionen ska beakta för att avgöra huruvida det företaget eventuellt överkompenserats för skadorna till följd av den exceptionella händelsen, i princip av differensen mellan den räntesats som SAS, den dag då den omtvistade åtgärden antogs, skulle ha getts med eller utan den aktuella åtgärden. Detta stämmer överens med vad som framgår av kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 107 [FEUF] och 108 [FEUF] på statligt stöd i form av garantier (EUT C 155, 2008, s. 10) och tribunalen gjorde därför en riktig bedömning när den fann detta i punkt 54 i den överklagade domen. Vid denna bedömning ska kommissionen däremot inte beakta den eventuella fördel som indirekt kommit SAS till godo, såsom den konkurrensfördel som enligt Ryanair påstås föreligga.
- 86 Av detta följer att tribunalen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning då den i punkterna 63–65 i den överklagade domen fann att kommissionen inte var skyldig att beakta den konkurrensfördel som tribunalen påstod förelåg.
- 87 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den andra grundens åttonde del och följaktligen inte såvitt avser någon del av denna grund.

Den tredje grunden

Parternas argument

- 88 Den tredje grunden avser punkterna 70–89 i den överklagade domen. Ryanair har gjort gällande att tribunalens rättstillämpning var felaktig och att tribunalen uppenbart missuppfattat de faktiska omständigheterna. Tribunalen ogillade den tredje grundens första del i första instans och fann i punkt 89 i den överklagade domen att det var motiverat att endast låta den aktuella åtgärden komma SAS till godo och att åtgärden inte åsidosatte icke-diskrimineringsprincipen.
- 89 Ryanair har i den tredje grundens första del hävdade att tribunalen inte i vederbörlig ordning tillämpat principen om förbud på grund av nationalitet, vilket är en grundläggande princip i unionens rättsordning. Tribunalen medgav visserligen i punkt 80 i den överklagade domen att den särbehandling som införs genom den aktuella åtgärden, såtillvida att den endast kommer SAS till godo, kunde likställas med diskriminering. Tribunalen fann emellertid felaktigt att en sådan diskriminering inte skulle bedömas enligt artikel 107.2 b FEUF, eftersom den bestämmelsen utgör en särskild bestämmelse i fördragen, i den mening som avses i artikel 18 FEUF. Tribunalen borde dessutom ha prövat huruvida en sådan diskriminering var motiverad av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa, i den mening som avses i artikel 52 FEUF, eller huruvida den, i vart fall, grundade sig på sakliga skäl oberoende av berörda personers nationalitet.
- 90 I den tredje grundens andra del har Ryanair hävdade att tribunalens rättstillämpning i punkterna 74–77 i den överklagade domen är felaktig och att tribunalen i dessa punkter uppenbart har missuppfattat de faktiska omständigheterna beträffande fastställandet av den aktuella åtgärdens syfte. Kommissionen gjorde bland annat fel när den i punkterna 74 och 75 i den överklagade domen fann att åtgärden hade till syfte att upprätthålla Sveriges ”konnektivitet”, ”flygförbindelserna inom Skandinavien” eller den svenska ekonomin. Detta utgör enligt Ryanair en överdrivet formalistisk tolkning av det omtvistade beslutet. Detta påstående motsäger dessutom punkt 82 i den överklagade domen. Enligt Ryanair är tribunalens uttalanden i punkterna 76 och 77 i den överklagade domen felaktiga. Tribunalen fann i dessa punkter att den aktuella åtgärden inte hade till syfte att upprätthålla marknadsstrukturen och att diskrimineringen är naturligt förbunden med det faktum att åtgärden är individuell.
- 91 Ryanair har i den tredje grundens tredje del gjort gällande att tribunalens rättstillämpning är felaktig på flera punkter. I punkt 84 i den överklagade domen fann tribunalen felaktigt att den skillnad i behandling som införs genom den aktuella åtgärden var motiverad, då SAS på grund av sin stora marknadsandel drabbats allvarligare av de restriktioner som vidtogs i anledning av covid-19-pandemin än andra flygbolag i Sverige.
- 92 Denna motivering återfinns emellertid inte i det omtvistade beslutet. För det andra innebär ett sådant uttalande att ett företag med en stor marknadsandel skulle vara berättigad till allt stöd som beviljats enligt artikel 107.2 b FEUF, vilket strider mot proportionalitetsprincipen och principen om icke-snedvriden konkurrens. I punkt 85 i den överklagade domen motiverade tribunalen SAS rätt till allt stöd med att företaget ”proportionerligt sett, [var] betydligt mer drabbat av restriktionerna än sökanden”. Detta uttalande är enligt Ryanair ”absurt och uppenbart felaktigt”. Tribunalens rättstillämpning var även felaktig i punkt 87 i den överklagade domen. I den punkten fann tribunalen att, med hänsyn till den aktuella åtgärdens relativt betydande storlek, hade Ryanair inte visat att en fördelning av det belopp som åtgärden avsåg mellan samtliga flygbolag verksamma i Sverige inte skulle ha berövat åtgärden dess ändamålsenliga verkan. Ett

sådant kriterium, grundat på ”ändamålsenlig verkan” har inte preciserats av tribunalen och utgör därför en ”ren sui generis tolkning”. En sådan bedömning återfinns i vart fall inte någonstans i det omtvistade beslutet.

- 93 Kommissionen, Republiken Frankrike och Konungariket Sverige har hävdats att den tredje grunden till stöd för överklagandet ska ogillas, eftersom den fullkomligt saknar stöd.

Domstolens bedömning

- 94 Ryanair har i den tredje grundens andra del hävdats att tribunalen i punkterna 74–76 i den överklagade domen gjorde fel i samband med fastställandet av den aktuella åtgärdens syfte, såsom detta framgår av det omtvistade beslutet, och att tribunalen felaktigt fann att syftet inte utgjordes av upprätthållandet av Sveriges ”konnektivitet”, ”flygförbindelserna inom Skandinavien” eller den svenska ekonomin.
- 95 Domstolen delar tribunalens bedömning i punkt 75 i den överklagade domen att det uttryckligen framgår av skäl 9 i det omtvistade beslutet, vilket ingår i ett avsnitt med rubriken ”Åtgärdens syfte”, att syftet var att ”kompensera SAS för den skada som följer av att flygningar ställts in eller lagts om på grund av resesrestriktioner med anledning av covid-19-pandemin”. Beträffande upprätthållandet av Sveriges ”konnektivitet” och ”flygförbindelserna inom Skandinavien” samt den svenska ekonomin, konstaterar domstolen att dessa aspekter nämns i ett annat avsnitt i det omtvistade beslutet, nämligen i punkten med rubriken ”Stödmottagare”. I den punkten beskrivs endast det företag som är mottagare av den aktuella åtgärden och inte syftet med åtgärden.
- 96 Under dessa omständigheter gjorde sig tribunalen således inte skyldig till felaktig rättstillämpning i punkt 74 i den överklagade domen då den konstaterade att den aktuella åtgärden inte hade till syfte att, utöver att delvis kompensera SAS för den skada som covid-19-pandemin medfört, upprätthålla Sveriges konnektivitet, ”flygförbindelserna inom Skandinavien” eller den svenska ekonomin.
- 97 Ryanair har gjort gällande att det föreligger en motsägelse mellan skälen i punkterna 74 och 75 i den överklagade domen och i punkt 82 i samma dom. Det räcker härvidlag att konstatera att tribunalen i sistnämnda punkt inte gjorde någon prövning av den aktuella åtgärdens syfte, vilket den hade gjort i punkterna 74 och 75 i samma dom, utan av proportionaliteten av villkoren för att bevilja åtgärden, vilket den gjorde i punkterna 80–87 i samma dom.
- 98 I punkt 76 i den överklagade domen fann tribunalen att Ryanair inte kunde vinna framgång med argumentet att den aktuella åtgärden hade till syfte att upprätthålla marknadsstrukturen. Såvitt den tredje grundens andra del avser den punkten, konstaterar domstolen att, av samma skäl som anges i punkt 95 ovan, är tribunalens konstaterande inte behäftat med något rättsligt fel.
- 99 Den tredje grundens andra del ska således underkännas, såvitt det i denna del saknas fog för den.
- 100 Ryanair har inom ramen för både den första och den andra delen av denna grund fört fram argumentet att tribunalens rättstillämpning i punkterna 77 och 80 i den överklagade domen är felaktig, såvitt avser tillämpning av principen om icke-diskriminering och, i synnerhet, principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 18 första stycket FEUF.

- 101 Beträffande, för det första, Ryanairs påstående om tribunalens felaktiga rättstillämpning i punkt 77 i den överklagade domen, framgår det av domstolens fasta praxis att en nationell åtgärd måste uppfylla samtliga av följande villkor för att kunna kvalificeras som "statligt stöd" i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. För det första ska det röra sig om en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel. För det andra ska denna åtgärd kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna. För det tredje ska åtgärden ge mottagaren en selektiv fördel. För det fjärde ska åtgärden snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen (se, bland annat, dom av den 28 juni 2018, Tyskland/kommissionen, C-208/16 P, EU:C:2018:506, punkt 79 och där angiven rättspraxis).
- 102 Det är med avseende på åtgärder som uppvisar sådana kännetecken, det vill säga som kan snedvrیدا konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstater, som det i artikel 107.1 FEUF uppställs en huvudregel om att sådana åtgärder är oförenliga med den inre marknaden.
- 103 Det krav på selektivitet som följer av artikel 107.1 FEUF förutsätter att kommissionen visar att den ekonomiska fördelen, i vid bemärkelse, som direkt eller indirekt följer av att en viss åtgärd specifikt gynnar ett eller flera företag. Det ankommer närmare bestämt på kommissionen att visa att åtgärden medför särbehandling mellan de företag som med hänsyn till åtgärdens målsättning befinner sig i en jämförbar situation. Det krävs således att fördelen ges selektivt och att vissa företag kan försättas i en situation som är gynnsammare än andra företags situation (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 juni 2016, Belgien/kommissionen, C-270/15 P, EU:C:2016:489, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 104 När den aktuella åtgärden, såsom i förevarande fall, utgörs av ett individuellt stöd innebär det faktum att det går att fastställa en ekonomisk fördel att det i princip går att presumera att åtgärden är selektiv (dom av den 30 juni 2016, Belgien/kommissionen, C-270/15 P, EU:C:2016:489, punkt 49 och där angiven rättspraxis).
- 105 Av detta följer att tribunalen inte gjorde något fel när den i punkt 77 i den överklagade domen fann att ett individuellt stöd till sin beskaffenhet är sådant att det innebär en särbehandling av det stödmottagande företaget i förhållande till övriga företag som, med beaktande av det eftersträlvade syftet, befinner sig i en jämförbar situation. I motsats till vad Ryanair har gjort gällande kan punkt 77 dessutom inte förstås så, att tribunalen i den punkten anser att ett individuellt stöd som tribunalen anser strida mot principen om icke-diskriminering, trots detta är förenligt med den inre marknaden, då den i slutet på den punkten uttryckligen har angett att unionsrätten ger medlemsstaterna rätt att bevilja sådana stödåtgärder, "förutsatt att samtliga rekvisit i artikel 107 FEUF är uppfyllda".
- 106 I artikel 107.2 och 107.3 FEUF föreskrivs vissa undantag från den i punkt 102 ovan beskrivna principen att statligt stöd är oförenligt med den inre marknaden. Statligt stöd som beviljas för de syften och i enlighet med de krav som föreskrivs i undantagsbestämmelserna är således förenligt eller kan förklaras förenligt med den inre marknaden, utan hinder av att det uppvisar de kännetecken eller får de effekter som anges i punkt 101 ovan.
- 107 Av detta följer att statligt stöd som beviljas i enlighet med dessa krav, det vill säga i ett syfte som innefattas av dessa undantagsbestämmelser och inom de gränser som är nödvändiga och proportionerliga för att förverkliga detta syfte, inte kan förklaras oförenligt med den inre marknaden enbart med hänvisning till de med varje statligt stöd naturligt förbundna kännetecken och verkningar som anges i punkt 101 ovan, såsom bland annat stödets selektivitet eller det faktum att det snedvrیدer konkurrensen. I annat fall skulle undantagsbestämmelserna

fråntas sin ändamålsenliga verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:51, punkterna 14 och 15, och dom av den 26 september 2002, Spanien/kommissionen, C-351/98, EU:C:2002:530, punkt 57).

- 108 Ett stöd kan således inte anses oförenligt med den inre marknaden av skäl som uteslutande är knutna till att stödet i fråga är selektivt eller att det snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen.
- 109 Ryanair har vidare påstått att tribunalens rättstillämpning i punkt 80 i den överklagade domen är felaktig, då tribunalen i den punkten inte tillämpade principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 18 FEUF, utan prövade den aktuella åtgärden enligt artikel 107.2 b FEUF. Det framgår av domstolens rättspraxis att förfarandet i artikel 108 FEUF aldrig får leda till en utgång som skulle strida mot särskilda bestämmelser i fördraget. Ett stöd som i sig eller på grund av vissa av dess villkor strider mot unionsbestämmelser eller allmänna principer i unionsrätten kan således inte förklaras vara förenligt med den inre marknaden (dom av den 31 januari 2023, kommissionen/Braesch m.fl., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punkt 96 och där angiven rättspraxis).
- 110 Beträffande artikel 18 FEUF framgår det emellertid av fast rättspraxis att den artikeln endast tillämpas fristående i fall som omfattas av unionsrätten för vilka det inte har föreskrivits några särskilda regler om icke-diskriminering i EUF-fördraget (dom av den 18 juli 2017, Erzberger, C-566/15, EU:C:2017:562, punkt 25 och där angiven rättspraxis).
- 111 Såsom det erinrats om i punkt 106 ovan, föreskrivs det i artikel 107.2 och 107.3 FEUF undantag från huvudregeln i artikel 107.1 FEUF att statligt stöd är oförenligt med den inre marknaden, och de förstnämnda bestämmelserna medger således i synnerhet att företag behandlas olika, under förutsättning att kraven för undantagen är uppfyllda. Såsom generaladvokaten har konstaterat, i punkt 64 i sitt förslag till avgörande, ska dessa undantagsbestämmelser anses vara ”särskilda bestämmelser” i fördragen, i den mening som avses i artikel 18 första stycket FEUF.
- 112 Av detta följer att tribunalen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning i punkt 80 i den överklagade domen då den fann att artikel 107.2 b FEUF utgjorde en sådan särskild bestämmelse och att det endast var mot bakgrund av den bestämmelsen som den särbehandling som den aktuella åtgärden medför var tillåten.
- 113 Av detta följer, i motsats till vad Ryanair har hävdats, att den särbehandling som den aktuella åtgärden medför inte heller behöver motiveras av de hänsyn som anges i artikel 52 FEUF.
- 114 Mot bakgrund av det anförda ska det sista argumentet i den tredje grundens första respektive andra del underkännas.
- 115 Ryanair har i den tredje delen av den tredje grunden gjort gällande att tribunalens rättstillämpning, bland annat i punkterna 84–88 i den överklagade domen, var felaktig och att tribunalen uppenbart missuppfattat de faktiska omständigheterna. Denna delgrund tar sikte på tribunalens prövning av frågan om den aktuella åtgärdens proportionalitet samt frågan huruvida Ryanairs i punkt 83 i den domen återgivna argumentation var välgrundad. Denna argumentation gick ut på att den särbehandling som åtgärden innebar var oproportionerlig, eftersom SAS beviljades allt stöd som var avsett att avhjälpa den skada som orsakats av covid-19-pandemin, trots att SAS endast drabbats av 35 procent av den skadan.

- 116 Ryanair har som första argument gjort gällande att tribunalen, bland annat i punkt 84 i den överklagade domen, funnit att SAS drabbats hårdare av de restriktioner som införts på grund av covid-19-pandemin än andra flygbolag verksamma i Sverige till följd av SAS större marknadsandel. Enligt Ryanair har tribunalen lagt fram en motivering som inte återfinns i det omtvistade beslutet, vilket innebär att tribunalen har ersatt kommissionens motivering i detta beslut med sin egen motivering.
- 117 Det framgår visserligen av domstolens praxis att domstolen och tribunalen i samband med en lagenlighetskontroll enligt artikel 263 FEUF under alla omständigheter inte får ersätta den motivering som upphovsmannen till den angripna rättsakten har gjort med sin egen motivering (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2021, *World Duty Free Group och Spanien/kommissionen*, C-51/19 P och C-64/19 P, EU:C:2021:793, punkt 70 och där angiven rättspraxis). Domstolen konstaterar att tribunalen i punkt 84 i den överklagade domen endast bemötte den argumentation från Ryanair sida som nämnts i punkt 115 ovan, genom att erinra om det omtvistade beslutets innehåll och, i synnerhet, genom att dra slutsatser av de uppgifter som anges i detta beslut, utan att sålunda ersätta skälen i beslutet.
- 118 Såvitt den tredje grundens tredje del avser tribunalens uttalanden i punkterna 84 och 85 i den överklagade domen, avseende att SAS marknadsandel var ”betydligt större än marknadsandelen för dess närmaste konkurrent” och att SAS var ”proportionerligt sett, ... betydligt mer drabbat av restriktionerna”, det vill säga de restriktioner som införts i samband med covid-19-pandemin, konstaterar domstolen att rör sig om tribunalens bedömning av de faktiska omständigheterna, vilka dessutom gjorts för fullständighetens skull.
- 119 Detta argument ska således avvisas, i synnerhet som Ryanair inte har visat att tribunalen missuppfattat de faktiska omständigheterna.
- 120 Ryanair har som andra och tredje argument till stöd för den tredje delgrunden anfört att enligt proportionalitetsprincipen borde stödåtgärderna ha fördelats mellan samtliga skadelidande till följd av den aktuella exceptionella händelsen, i proportion till de skador som de drabbats av. Domstolen konstaterar att detta resonemang bygger på en felaktig premiss, såsom framgår av punkterna 21–26 ovan.
- 121 Beträffande det fjärde argumentet som Ryanair har anfört till stöd för den tredje grundens tredje delgrund, räcker det att konstatera att det syftar till att ifrågasätta punkt 87 i den överklagade domen. Denna punkt har angetts för fullständighetens skull, med beaktande av tribunalens slutsats i punkt 86 i den överklagade domen att särbehandlingen till förmån för SAS inte stred mot proportionalitetsprincipen. Detta argument saknar således verkan.
- 122 Överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den tredje grundens tredje del och följaktligen inte såvitt avser någon del av denna grund.

Den fjärde grunden

Parternas argument

- 123 Ryanairs fjärde grund avser punkterna 94–96 i den överklagade domen. Ryanair har gjort gällande att tribunalens rättstillämpning i dessa punkter är felaktig och att tribunalen uppenbart missuppfattat de faktiska omständigheterna och bevisningen genom att ogilla den tredje grundens andra del i första instans, i vilken Ryanair åberopat ett åsidosättande av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster.
- 124 Genom den första delen av denna grund har Ryanair gjort gällande att tribunalen, när den i punkt 94 i den överklagade domen slog fast att Ryanair inte hade visat på vilket sätt det faktum att den omtvistade åtgärden endast kom SAS till godo var ”ägnat att avhålla sökanden från att etablera sig i Sverige eller från att leverera tjänster från eller till Sverige”, valde ett felaktigt kriterium för att bedöma om en nationell åtgärd gör det svårare eller mindre attraktivt att utöva friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten. I enlighet med rättspraxis borde tribunalen i stället ha prövat huruvida den aktuella åtgärden är ägnad att avhålla ”någon berörd operatör”, och därmed i förevarande fall andra flygbolag än SAS som är verksamma i Sverige, från att etablera sig i eller från att tillhandahålla tjänster i den berörda medlemsstaten.
- 125 Ryanair har i den fjärde grundens andra del hävdatt att företaget i första instans i enlighet med det relevanta kriteriet hade visat att den aktuella åtgärden i praktiken endast missgynnar de lufttrafikföretag som har sitt säte i en annan medlemsstat än Konungariket Sverige. Ryanair har lagt fram flera bevis för den restriktiva verkan som åtgärden haft på friheten att tillhandahålla tjänster. Genom att underlåta att beakta denna bevisning har tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning och till missuppfattning av bevisning.
- 126 Ryanair har i den tredje delgrunden hävdatt att företaget, i motsats till vad tribunalen ansett i punkt 94 i den överklagade domen, har visat att inskränkningen av friheten att tillhandahålla tjänster och av etableringsfriheten inte var motiverad. Tribunalens rättstillämpning var felaktig då den gjorde en generell hänvisning till sitt resonemang avseende artikel 107 FEUF i samband med artikel 18 FEUF, trots att det var fråga om en inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster. I själva verket borde tribunalen, och även kommissionen, ha prövat huruvida den inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster som den aktuella åtgärden medför var motiverad av ett tvingande skäl av allmänintresse som är icke diskriminerande, nödvändigt och proportionerligt i förhållande till det mål av allmänintresse som eftersträvas. Ryanair har emellertid pekat på faktiska och rättsliga omständigheter som visar att den aktuella åtgärden haft restriktiva inverknings på konkurrensen som varken varit nödvändiga, lämpade eller proportionerliga i förhållande till åtgärdens syfte. Tribunalen har ”bortsett från detta faktum” och följaktligen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning och det är uppenbart att tribunalen har missuppfattat de faktiska omständigheterna.
- 127 Kommissionen, Republiken Frankrike och Konungariket Sverige har hävdatt att den fjärde grunden till stöd för överklagandet ska ogillas, eftersom den fullkomligt saknar stöd.

Domstolens bedömning

- 128 Ryanair har i den första delen av denna grund hävdad att tribunalen i den första meningen i punkt 94 i den överklagade domen använt sig av ett felaktigt kriterium för att bedöma huruvida den aktuella åtgärden hindrade eller gjorde det mindre attraktivt att utöva friheten att tillhandahålla tjänster eller etableringsfriheten. Domstolen konstaterar att denna delgrund bygger på en felaktig tolkning av denna punkt. Utan att det behöver prövas huruvida tribunalen, såsom Ryanair påstått, gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning avseende räckvidden av bevisbördan, framgår det – såsom den franska regeringen angett i sin svarsinlägga – av den andra meningen i samma punkt att tribunalen avsåg förekomsten av restriktiva verkningar i allmänhet och således inte enbart de verkningar som drabbat Ryanair, utan samtliga flygbolag som är verksamma eller vill vara verksamma i Sverige. I denna mening hänvisade tribunalen till punkterna 70–89 i den överklagade domen där den prövade den aktuella åtgärdens proportionalitet i förhållande till samtliga flygbolag verksamma i Sverige.
- 129 Härav följer att denna delgrund ska underkännas.
- 130 Ryanair har i den fjärde grundens andra och tredje del gjort gällande att tribunalens rättstillämpning i punkt 94 i den överklagade domen var felaktig i flera hänseenden. Enligt Ryanair har tribunalen endast prövat det faktum att den aktuella åtgärden endast kom SAS till godo utifrån kriterierna i artikel 107 FEUF, i stället för att kontrollera huruvida åtgärden var motiverad av skäl hänförliga till bestämmelserna om friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten. Ryanair anser sig emellertid ha lagt fram faktiska och rättsliga omständigheter som visar att dessa bestämmelser åsidosatts.
- 131 Såsom det erinrats om i punkt 109 ovan, får förfarandet enligt artikel 108 FEUF aldrig leda till en utgång som strider mot särskilda bestämmelser i fördraget. Ett stöd som i sig eller på grund av att vissa av dess villkor strider mot unionsbestämmelser eller allmänna principer i unionsrätten kan således inte förklaras förenligt med den inre marknaden.
- 132 Såsom generaladvokaten har påpekat, i punkt 85 i sitt förslag till avgörande, utgör dock inte de restriktiva verkningar som en stödåtgärd har på friheten att tillhandahålla tjänster eller etableringsfriheten en restriktion som är förbjuden enligt fördraget, eftersom det kan vara fråga om en verkan som är naturligt förbunden med ett statligt stöds beskaffenhet, såsom dess selektivitet.
- 133 Det framgår av domstolens rättspraxis att när villkoren för ett stöd är så oskiljaktigt förbundna med stödets syfte att det inte är möjligt att bedöma dem separat, så måste deras inverkan på stödets förenlighet eller oförenlighet i sin helhet nödvändigtvis bedömas genom det förfarande som föreskrivs i artikel 108 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:51, punkt 14, och dom av den 31 januari 2023, kommissionen/Braesch m.fl., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punkt 97).
- 134 I förevarande fall ingår, såsom framgår av punkt 95 i den överklagade domen, valet av SAS som mottagare av den aktuella åtgärden i den aktuella åtgärdens syfte. Om detta val ska anses utgöra ett stöd villkor har Ryanair i vart fall inte bestritt att ett sådant villkor är oskiljaktigt förbundet med syftet, vilket är att delvis kompensera SAS för den skada som drabbat företaget till följd av covid-19-pandemin. Av detta följer att den verkan som följer av valet av SAS som mottagare av

den aktuella åtgärden inte kan bli föremål för en prövning som är separat från prövningen av stödåtgärdens förenlighet i sin helhet med den inre marknaden genom förfarandet enligt artikel 108 FEUF.

- 135 Det framgår av det anförda och av vad domstolen funnit, särskilt i punkterna 107 och 108 ovan, att tribunalen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning i punkt 94 i den överklagade domen då den fann att Ryanair skulle ha visat, i det aktuella fallet, att stödåtgärden hade restriktiva verkningar som går längre än dem som är naturligt förbundna med ett statligt stöd som beviljats i enlighet med kraven i artikel 107.2 b FEUF för att visa att åtgärden – på grund av den endast kommer SAS till godo – utgör ett hinder för etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster.
- 136 Ryanairs argumentation till stöd för den andra och den tredje delen i den fjärde grunden syftar i sin helhet till att kritisera valet av SAS som enda mottagare av den aktuella åtgärden och konsekvenserna av detta val, trots att det är naturligt förbundet åtgärdens selektivitet.
- 137 Beträffande den bevisning som Ryanair har lagt fram för tribunalen, konstaterar domstolen att Ryanair inte har anfört något argument som kan visa att tribunalen missuppfattade denna bevisning.
- 138 Av detta följer att överklagandet inte kan vinna bifall på den fjärde grunden.

Den femte grunden

Parternas argument

- 139 Ryanair har i den femte grunden gjort gällande att tribunalens rättstillämpning i punkterna 99 och 100 i den överklagade domen är felaktig och att tribunalen i samma punkter uppenbart missuppfattat de faktiska omständigheterna. I dessa punkter fann tribunalen att den fjärde grunden som Ryanair åberopat till stöd för sin talan i första instans saknade ändamål och fristående innehåll.
- 140 I motsats till vad tribunalen fann, har denna grund ett fristående innehåll som skiljer sig från grunderna 1–3 som åberopats till stöd för talan i första instans. Kriteriet för kontroll är annorlunda beträffande styrkandet av förekomsten av allvarliga svårigheter, vilka borde ha lett till att det formella granskningsförfarandet inleddes och det kan vara uppfyllt även om det inte är visat att kommissionen i samband med sin prövning gjort en uppenbart oriktig bedömning eller att dess rättstillämpning är felaktig, vilka är de argument grunderna 1–3 byggde på.
- 141 Den fjärde grunden som åberopats i första instans saknade inte heller ändamål, eftersom det är en helt annan sak att styrka att kommissionen gjort en uppenbart oriktig bedömning och att styrka att allvarliga svårigheter föreligger, vilka borde ha lett till att ett formellt granskningsförfarande inleddes. Ryanair åberopade dessutom fristående argument till stöd för detta, genom vilka det bland annat var visat att kommissionen varken hade tillgång till några uppgifter om flygbranschens struktur eller om uppskattningen av skadorna till följd av den kris som orsakats av covid-19-pandemin och det belopp som SAS beviljats i stöd. Av detta framgår att Ryanair i tribunalen hade pekat på luckor och brister i den information som kommissionen hade tillgång till, vilka visade på allvarliga svårigheter och som hade ett "fristående innehåll" i förhållande till övriga grunder.

- 142 Kommissionen, Republiken Frankrike och Konungariket Sverige har hävdad att den femte grunden till stöd för överklagandet ska ogillas, eftersom den fullkomligt saknar stöd.

Domstolens bedömning

- 143 När en sökande yrkar att ett kommissionsbeslut att inte göra invändningar i fråga om statligt stöd ska ogiltigförklaras, angriper denne i princip det faktum att beslutet antagits utan att kommissionen inlett det formella granskningsförfarandet och att institutionen sålunda åsidosatt sökandes processuella rättigheter. För att vinna bifall till yrkandet om ogiltigförklaring kan sökanden åberopa vilken grund som helst genom vilken det kan visas att bedömningen av de uppgifter och de omständigheter som kommissionen haft till sitt förfogande under den preliminära granskningen avseende den anmälda åtgärden borde ha föranlett tveksamhet i fråga om åtgärdens förenlighet med den inre marknaden. Följden av att sådana argument framförs blir dock varken att föremålet för talan eller att förutsättningarna för att ta upp denna talan till sakprövning ändras. Tvärtom är det just förekomsten av tvivel om stödets förenlighet med den inre marknaden som måste visas för att kommissionen ska vara skyldig att inleda det formella granskningsförfarandet i artikel 108.2 FEUF och artikel 6.1 i rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 [FEUF] (EUT L 248, 2015, s. 9) (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 maj 2011, kommissionen/Kronoply och Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punkt 59 och där angiven rättspraxis).
- 144 Det ankommer på den som framställer ett sådant yrkande att visa att det förelåg tvivel om stödets förenlighet med den inre marknaden, vilket innebär att kommissionen var skyldig att inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF. Bevis för detta ska, med utgångspunkt i en uppsättning samstämmiga indicier, sökas såväl i omständigheterna i samband med beslutets antagande som i beslutets innehåll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 september 2021, kommissionen/Tempus Energy och Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 145 Den omständigheten att kommissionens utredning i samband med den preliminära granskningen var otillräcklig eller ofullständig utgör i synnerhet ett indicium på att institutionen stött på allvarliga svårigheter att bedöma den anmälda åtgärdens förenlighet med den inre marknaden, vilket skulle ha lett den till att inleda det formella granskningsförfarandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 september 2021, kommissionen/Tempus Energy och Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punkt 41 och där angiven rättspraxis).
- 146 Beträffande Ryanairs argument avseende tribunalens resonemang i punkt 100 i den överklagade domen att den fjärde grunden som hade åberopats i första instans saknade fristående innehåll, konstaterar domstolen att det är riktigt, såsom Ryanair har anfört i sitt överklagande, att om det hade visats att det förelåg ”allvarliga svårigheter”, i den mening som avses i den rättspraxis som det hänvisats till i föregående punkt, skulle det omtvistade beslutet ha kunnat ogiltigförklaras enbart på den grunden, även om det inte i övrigt hade visats att kommissionens bedömning i sak var rättsligt eller materiellt felaktig (se, analogt, dom av den 2 april 2009, Bouygues och Bouygues Télécom/kommissionen, C-431/07 P, EU:C:2009:223, punkt 66).
- 147 Förekomsten av sådana svårigheter kan för övrigt eftersökas, bland annat i denna bedömning och kan, i princip, visas genom de grunder och argument som en sökande har anfört för att ifrågasätta huruvida beslutet att inte göra invändningar var välgrundat, även om prövningen av dessa grunder eller argument inte leder till slutsatsen att kommissionens bedömning i sak var rättsligt eller

materiellt felaktig (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 2009, Bouygues och Bouygues Télécom/kommissionen, C-431/07 P, EU:C:2009:223, punkterna 63 och 66 och där angiven rättspraxis).

- 148 I förevarande fall konstaterar domstolen, i likhet med vad generaladvokaten angett i punkt 93 i sitt förslag till avgörande, att den fjärde grunden som Ryanair åberopat till stöd för sin talan i första instans i princip bygger på att kommissionen hade gjort en ofullständig och otillräcklig prövning i samband med den preliminära granskningen och att den skulle ha gjort en annan bedömning av den aktuella åtgärden efter det formella granskningsförfarandet. Det framgår även av Ryanairs talan i första instans att företaget till stöd för denna grund i huvudsak antingen återgett en sammanfattning av de argument som använts till stöd för grunderna 1–3, angående frågan huruvida det omtvistade beslutet var välgrundat, eller direkt hänvisat till dessa argument.
- 149 Under dessa omständigheter gjorde tribunalen rätt när den i punkt 100 i den överklagade domen fann att den fjärde grunden som åberopats i första instans saknade ”fristående innehåll” i förhållande till grunderna 1–3, i den bemärkelsen att tribunalen inte var skyldig att göra en separat materiell prövning av den fjärde grunden, eftersom den redan hade gjort en materiell prövning av grunderna 1–3, inbegripet frågan huruvida kommissionens prövning var ofullständig eller otillräcklig. Tribunalen gjorde dessutom rätt när den i samma punkt fann att Ryanair genom nämnda grund inte hade lyft fram specifika omständigheter som kunde visa på kommissionens eventuella ”allvarliga svårigheter” i samband med bedömningen av den aktuella åtgärdens förenlighet med den inre marknaden.
- 150 Av detta följer att tribunalens rättstillämpning i punkt 101 i den överklagade domen inte var felaktig när den fann att det inte var nödvändigt att pröva den fjärde grunden som åberopats i första instans. Det behöver för övrigt inte prövas huruvida tribunalen gjorde en riktig bedömning när den i punkt 99 i den överklagade domen fann att denna grund hade åberopats i andra hand och att den saknade ändamål.
- 151 Domstolen konstaterar dessutom att Ryanair inte har anfört något argument som visar att tribunalen missuppfattat bevisningen, i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i punkt 67 ovan, i samband med prövningen av den fjärde grunden som åberopats i första instans.
- 152 Av detta följer att överklagandet inte kan vinna bifall på den femte grunden.

Den sjätte grunden

Parternas argument

- 153 Ryanair har i den sjätte grunden gjort gällande att tribunalens rättstillämpning i punkterna 102–115 var felaktig och att tribunalen uppenbart missuppfattat de faktiska omständigheterna i dessa punkter. Enligt Ryanair hade tribunalen felaktigt funnit att kommissionen inte hade åsidosatt motiveringskyldigheten i artikel 296 andra stycket FEUF.
- 154 Enligt Ryanair kan det av tribunalens resonemang utläsas att omständigheterna i samband med det omtvistade beslutets antagande, nämligen covid-19-pandemin och den inverkan som denna situation kunnat ha på den redaktionella kvaliteten av kommissionens beslut, skulle ursäktat det faktum att vissa grundläggande beståndsdelar i det omtvistade beslutets motivering saknas, trots

att dessa beståndsdelar var nödvändiga för att Ryanair skulle förstå det konkreta resonemang som underbyggde kommissionens slutsatser. En sådan generös tolkning av artikel 296 andra stycket FEUF strider mot domstolens rättspraxis och fråntar motiveringsskyldigheten all innebörd.

- 155 Kommissionen, Republiken Frankrike och Konungariket Sverige har hävdad att den sjätte grunden till stöd för överklagandet ska ogillas, eftersom den fullkomligt saknar stöd.

Domstolens bedömning

- 156 Det ska erinras om att enligt fast rättspraxis ska den motivering som krävs enligt artikel 296 andra stycket FEUF vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av ett beslut uppfyller kraven i artikel 296 andra stycket FEUF inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (dom av den 2 september 2021, kommissionen/Tempus Energy och Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punkt 198 och där angiven rättspraxis).
- 157 När det, såsom i förevarande fall, är fråga om ett beslut enligt artikel 108.3 FEUF att inte göra några invändningar mot en stödåtgärd, har domstolen redan haft tillfälle att precisera att ett sådant beslut, vilket fattas inom mycket korta tidsfrister, endast behöver innehålla – såsom tribunalen funnit i punkt 107 i den överklagade domen – skälen till att kommissionen inte anser att det föreligger några allvarliga svårigheter att bedöma huruvida det aktuella stödet är förenligt med den inre marknaden och att denna kortfattade motivering är tillräcklig i förhållande till motiveringskravet i artikel 296 andra stycket FEUF, under förutsättning att skälen till att kommissionen anser att det inte föreligger några sådana svårigheter klart och tydligt framgår av denna motivering. Frågan huruvida denna motivering är välgrundad ingår inte i detta krav (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 september 2021, kommissionen/Tempus Energy och Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punkt 199 och där angiven rättspraxis).
- 158 Det är mot bakgrund av dessa krav, vilka tribunalen återgett på ett riktigt sätt i punkterna 105 och 107 i den överklagade domen, som det ska prövas huruvida tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att motiveringen i det omtvistade beslutet var tillräcklig.
- 159 Ryanair har hävdad att tribunalen lättat på kraven avseende motiveringsskyldigheten med hänsyn till det sammanhang som rådde vid antagandet av det omtvistade beslutet, nämligen covid-19-pandemin. Domstolen konstaterar att det inte finns något i punkterna 102–115 i den överklagade domen, i vilka tribunalen hänvisat till pandemin, som visar att tribunalen velat använda denna omständighet för att rättfärdiga en bristfällig motivering av beslutet.
- 160 Ryanair har vidare lyft fram ett antal specifika omständigheter som kommissionen inte tagit ställning till eller inte bedömt i det omtvistade beslutet, i strid med motiveringsskyldigheten. Det är fråga om den aktuella åtgärdens förenlighet med principen om likabehandling, etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, den konkurrensfördel som kommit

SAS till godo, metoden för att beräkna skadan och stödets storlek, de exakta skälen till att SAS blivit annorlunda behandlat än andra flygbolag verksamma i Sverige som drabbats av skador samt åtgärdens accessoriska karaktär i förhållande till den svenska stödordningen. Domstolen konstaterar att tribunalen i punkterna 108–114 i den överklagade domen prövat respektive omständighet och funnit att de antingen inte var relevanta i förhållande till det omtvistade beslutet, eller att det hade gjorts erforderliga hänvisningar till dem i beslutet för att kommissionens resonemang skulle gå att förstå.

- 161 Det framgår inte av denna bedömning att kommissionen skulle ha bortsett från de krav som gäller beträffande motiveringen av ett kommissionsbeslut enligt artikel 108.3 FEUF att inte göra invändningar, såsom de följer av den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 156 och 157 ovan. I förevarande fall gör denna motivering det möjligt för Ryanair att känna till motiveringen för detta beslut och för unionsdomstolen att utöva sin kontroll, såsom framgår av den överklagade domen.
- 162 Såvitt de argument som framförts inom ramen för den sjätte grunden i själva verket avser att visa att det omtvistade beslutet antagits på grundval av en otillräcklig eller rättsligt felaktig bedömning från kommissionens sida, ska dessa argument underkännas med hänvisning till den rättspraxis som det erinrats om i punkt 157 ovan. De rör den materiella riktigheten av beslutet, snarare än motiveringskravet såsom väsentlig formföreskrift.
- 163 Av detta följer att tribunalen inte gjorde sig skyldig till rättstillämpning då den i punkterna 115 i den överklagade domen fann att det omtvistade beslutets motivering var tillräcklig.
- 164 Domstolen konstaterar dessutom att Ryanair inte har anfört något argument som visar att tribunalen missuppfattat bevisningen, i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i punkt 67 ovan, i samband med prövningen av den femte grunden som åberopats i första instans.
- 165 Överklagandet kan således inte vinna bifall såvitt avser den sjätte grunden.
- 166 Överklagandet kan inte vinna bifall på någon av de grunder som Ryanair har åberopat. Det ska därför ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 167 Enligt artikel 184.2 i rättegångsreglerna ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när ett överklagande ogillas eller avvisas.
- 168 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i rättegångsreglerna ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen och SAS har yrkat att Ryanair ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Ryanair har tappat målet, ska företaget förpliktas ersätta samtliga rättegångskostnader avseende överklagandet.
- 169 I artikel 140.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i dessa regler också ska tillämpas i mål om överklagande, föreskrivs att medlemsstater och institutioner som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader. Republiken Frankrike och Konungariket Sverige har intervenerat i första instans och deltagit i förfarandet vid domstolen. De ska bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

- 1) **Överklagandet ogillas.**
- 2) **Ryanair DAC ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens och SAS AB:s rättegångskostnader.**
- 3) **Republiken Frankrike och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter