



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 23 november 2023 *

”Överklagande – Statligt stöd – Artikel 107.3 b FEUF – Svenska marknaden för lufttrafik – Stödprogram som anmälts av Konungariket Sverige – Kreditgarantier till flygföretag i samband med covid-19-pandemin – Tillfällig ram för statliga stödåtgärder – Europeiska kommissionens beslut om att inte göra invändningar – Stöd som syftar till att avhjälpa en allvarlig störning i ekonomin – Proportionalitetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen – Frihet att tillhandahålla tjänster”

I mål C-209/21 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 1 april 2021,

Ryanair DAC, Swords (Irland), företrätt av V. Blanc, F.-C. Laprèvote och E. Vahida, avocats, I.-G. Metaxas-Maranghidis, dikigoros, samt 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, T. Stéhelin och N. Vincent, därefter av A.-L. Desjonquères, T. Stéhelin och N. Vincent, och slutligen av A.-L. Desjonquères och T. Stéhelin, samtliga i egenskap av ombud,

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

intervenienter i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

* Rättegångsspråk: engelska.

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

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitiesekreterare: handläggaren M. Longar,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 19 oktober 2022,

och efter att den 16 mars 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Ryanair DAC har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 17 februari 2021, Ryanair/kommissionen (T-238/20, EU:T:2021:91) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen Ryanair DAC:s talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2020) 2366 final av den 11 april 2020 om statligt stöd SA.56812 (2020/N) – Sverige – Covid-19: Program med kreditgarantier till förmån för flygföretag (EUT C 269, 2020, s. 2) (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 Konungariket Sverige gjorde den 3 april 2020 en anmälan till Europeiska kommissionen om en stödåtgärd i form av ett program för kreditgarantier till vissa flygföretag (nedan kallat det aktuella stödprogrammet). Det aktuella stödprogrammet syftade till att se till att flygföretag som innehar en operativ licens som har utfärdats av denna medlemsstat (nedan kallad svensk licens) och som är viktiga för denna stats ”konnektivitet” har tillräcklig likviditet för att förhindra att de störningar som orsakats av covid-19-pandemin undergräver deras ekonomiska bärkraft och för att upprätthålla kontinuiteten i den ekonomiska verksamheten under och efter den aktuella hälsokrisen. Det aktuella stödprogrammet skulle komma samtliga flygföretag till godo som den 1 januari 2020 innehar svensk licens för att bedriva kommersiell lufttrafik enligt artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (EUT L 293, 2008, s. 3), med undantag för flygföretag som huvudsakligen utför icke-reguljära passagerarflygningar. Det högsta beloppet för kreditgarantier enligt programmet uppgick till 5 miljarder svenska kronor (SEK) (ungefär 455 miljoner euro). Garantin avsåg investerings- och rörelsekapitallån och kunde beviljas till och med den 31 december 2020. Garantins längsta varaktighet var sex år.
- 4 Kommissionen antog den 11 april 2020 det omtvistade beslutet. Kommissionen fann i beslutet att det aktuella stödprogrammet utgjorde statligt stöd, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, och bedömde stödets förenlighet med den inre marknaden mot bakgrund av kommissionens meddelande av den 19 mars 2020 med titeln ”Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19” (C(2020) 1863, EUT C 91 I, 2020, s. 1), ändrat den 3 april 2020 (C(2020) 2215, EUT C 112 I, 2020, s. 1) (nedan kallad den tillfälliga ramen).

- 5 Kommissionen fann för det första att i enlighet med förordning nr 1008/2008 hade de stödberättigade flygföretagen sin "huvudsakliga verksamhet" i Sverige och deras finansiella situation kontrollerades regelbundet av den behöriga tillståndsmyndigheten. De stödberättigade företagens tillhandahållande av reguljär passagerartrafik spelar enligt kommissionen en viktig roll för landets "konnektivitet". Kriterierna för beviljande av stöd är därför relevanta för att fastställa vilka flygföretag som har en koppling till Sverige och som spelar en roll för att garantera landets "konnektivitet", i linje med det aktuella stödprogrammets syfte. Kommissionen bedömde för det andra att det aktuella stödprogrammet var nödvändigt, lämpligt och proportionerligt för att avhjälpa en allvarlig störning i svensk ekonomi och att det uppfyllde samtliga relevanta villkor i punkt 3.2 i den tillfälliga ramen, under rubriken "Stöd i form av garantier för lån".
- 6 Kommissionen drog således slutsatsen att det aktuella stödprogrammet var förenligt med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 b FEUF och den gjorde därför inte några invändningar mot programmet.

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

- 7 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 1 maj 2020 väckte Ryanair talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.
- 8 Till stöd för sin talan åberopade Ryanair fyra grunder. Den första grunden avsåg åsidosättande av principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet och av principen om frihet att tillhandahålla tjänster. Den andra grunden avsåg åsidosättande av skyldigheten att göra en avvägning mellan stödets gynnsamma effekter och dess negativa effekter på handeln och upprätthållandet av en icke snedvriden konkurrens. Som tredje grund gjordes det gällande att kommissionen hade åsidosatt Ryanairs processuella rättigheter genom att inte inleda det formella granskningsförfarandet, trots att det förelåg allvarliga tvivel beträffande den anmälda åtgärdens förenlighet med den inre marknaden. Den fjärde grunden avsåg åsidosättande av artikel 296 andra stycket FEUF.
- 9 Tribunalen fann i den överklagade domen att Ryanairs talan inte kunde bifallas såvitt avsåg den första, den andra och den fjärde grunden. Vad gäller den tredje grunden ansåg tribunalen, bland annat med hänsyn till skälen till att talan inte kunde bifallas på de två första grunderna, att det saknades anledning att pröva denna grund i sak. Tribunalen ogillade följaktligen talan i dess helhet, utan att därvid pröva huruvida talan kunde tas upp till sakprövning.

Parternas yrkanden vid domstolen

- 10 Ryanair har i sitt överklagande yrkat att domstolen ska
- upphäva den överklagade domen,
 - ogiltigförklara det omtvistade beslutet, och
 - förplikta kommissionen, Republiken Frankrike och Konungariket Sverige att ersätta rättegångskostnaderna, samt alternativt,
 - upphäva den överklagade domen,

- återförvisa målet till tribunalen och låta frågan om rättegångskostnader anstå.
- 11 Kommissionen och Konungariket Sverige 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 fem grunder till stöd för överklagandet. Den första grunden avser felaktig rättstillämpning i det att tribunalen gjorde fel då den fann att talan inte kunde bifallas på grund av åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen. Den andra grunden avser felaktig rättstillämpning och en uppenbar missuppfattning av de faktiska omständigheterna vid tribunalens prövning av den grund som avser åsidosättande av friheten att tillhandahålla tjänster. Som tredje grund har det gjorts gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning genom att underlåta att tillämpa kriteriet om avvägning mellan stödprogrammets gynnsamma och negativa effekter. Den fjärde grunden avser felaktig rättstillämpning och uppenbar missuppfattning av de faktiska omständigheterna i det att tribunalen slog fast att kommissionen inte hade åsidosatt sin motiveringsskyldighet enligt artikel 296 andra stycket FEUF. Som femte grund har det gjorts gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning och på ett uppenbart sätt missuppfattade de faktiska omständigheterna när den beslutade att inte pröva den tredje grunden i sak, varigenom Ryanair hade gjort gällande att bolagets processuella rättigheter hade åsidosatts av kommissionen.

Den första grunden

Parternas argument

- 14 Den första grunden består av fyra delar och avser punkterna 25–57 i den överklagade domen. Ryanair har därvid gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den fann att det aktuella stödprogrammet inte stred mot principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet.
- 15 Som första delgrund har Ryanair gjort gällande att tribunalen inte i vederbörlig ordning tillämpade principen om förbud mot all diskriminering på grund av nationalitet. Denna princip är grundläggande i Europeiska unionens rättsordning. Det är visserligen riktigt att tribunalen i punkt 30 i den överklagade domen fann att den särbehandling som införts genom det aktuella stödprogrammet kunde likställas med diskriminering med avseende på ett av kriterierna för beviljande av stöd, nämligen kravet på att stödmottagaren ska inneha en svensk licens. Tribunalen gjorde dock fel då den fann att en sådan diskriminering endast kunde prövas utifrån artikel 107.3 b FEUF, av det skälet att denna bestämmelse utgör en särskild bestämmelse i den mening som avses i artikel 18 FEUF. Att endast låta lufttrafikföretag med svensk licens komma i fråga för det aktuella stödprogrammet är nämligen att jämställa med direkt diskriminering på grund av nationalitet, eftersom ett flygföretag måste ha sin huvudsakliga verksamhet i Sverige för att kunna få svensk licens.

- 16 Tribunalen borde dessutom enligt klaganden 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. I vart fall borde tribunalen ha prövat om en sådan diskriminering grundade sig på sakliga skäl, oavsett vilken nationalitet som berörda personer har.
- 17 Som andra delgrund har klaganden hävdade att tribunalen i punkterna 32 och 33 i den överklagade domen gjorde en felaktig rättstillämpning och på ett uppenbart sätt missuppfattade de faktiska omständigheterna beträffande fastställandet av syftet med det aktuella stödprogrammet. I synnerhet gjorde tribunalen fel då den fann att syftet med stödprogrammet endast var att säkerställa Sveriges ”konnektivitet” eller att detta syfte var förenligt med artikel 107.3 b FEUF. Det framgår nämligen klart och tydligt av det omtvistade beslutet att stödprogrammets syfte var att säkerställa tillräcklig likviditet för flygföretag ”med svensk licens”.
- 18 Som tredje delgrund har Ryanair gjort gällande att tribunalen i den överklagade domen gjorde en felaktig rättstillämpning och på ett uppenbart sätt missuppfattade de faktiska omständigheterna, i det att tribunalen i punkterna 38–44 i den överklagade domen fann att det aktuella stödprogrammet, som endast flygföretag med svensk licens omfattas av, var ägnat att uppnå sitt syfte. Tribunalen gjorde i detta avseende en felaktig tolkning av förordning nr 1008/2008 och kompletterade på ett rättsstridigt sätt motiveringen i det omtvistade beslutet. Därvid gjorde tribunalen fel när den fann, för det första, att en medlemsstat som har beviljat ett flygföretag en licens kan kontrollera hur stödet används av stödmottagarna, för det andra, att denna medlemsstat kan försäkra sig om att det licenshavande flygföretaget betalar tillbaka lånade medel för att minska risken för att garantin tas i anspråk och, för det tredje, att de flygföretag som innehar en operativ licens har ett närmare samband med ekonomin i den medlemsstat som beviljat licensen. Det föreligger nämligen inte någon skillnad – i fråga om de kontrollåtgärder som vidtas av den medlemsstat som beviljat stödet, i fråga om risken för att utlånade medel inte betalas åter och i fråga om sambandet med ekonomin i denna medlemsstat – mellan de flygföretag som har en operativ licens utfärdad av nämnda medlemsstat och de flygföretag som har en operativ licens utfärdad av en annan medlemsstat.
- 19 Som fjärde delgrund har Ryanair i huvudsak gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning och på ett uppenbart sätt missuppfattade de faktiska omständigheterna, då tribunalen i punkterna 45–54 i den överklagade domen fann att det aktuella stödprogrammet var proportionerligt.
- 20 För det första gjorde tribunalen fel när den, i punkterna 45 och 51 i den överklagade domen, slog fast att kravet på en svensk licens var ”bäst lämpat att garantera att ett flygföretags närvaro i Sverige är varaktig” och att ”platsen för den huvudsakliga verksamheten”, det vill säga den ort där administrativa och finansiella beslut fattas, var ”särskilt viktig ... i det föreliggande fallet för att säkerställa att Sveriges konnektivitet inte avbryts från den ena dagen till den andra”. Detta orsakssamband mellan skyldigheten att inneha en svensk licens och garantin för trafik till och från Sverige är helt hypotetiskt, och motsägs av de uppgifter som Ryanair har gett in till tribunalen.
- 21 För det andra gjorde tribunalen fel när den i punkt 45 i den överklagade domen slog fast att de stödberättigade flygföretagen bidrar ”sammantagna till en betydande del av Sveriges reguljära trafik”. Det rör sig om en uppenbar missuppfattning av de faktiska omständigheterna, eftersom flygföretag med svensk licens, på grundval av de sifferuppgifter som tribunalen själv redovisade i punkt 46 i den överklagade domen, i två av de tre segmenten av dessa tjänster, nämligen flygningar inom unionen, och flygningar utanför unionen, enbart utförde en minoritet av reguljär lufttrafik i Sverige med en sammanlagd marknadsandel på 49 procent respektive 35 procent i

nämnda segment. Detta skäl är dessutom behäftat med en felaktig rättstillämpning, närmare bestämt en felaktig tillämpning av proportionalitetsprincipen, liksom det skäl som anges i punkt 46 i den överklagade domen, där det anges att flygföretag med svensk licens stod för 98 procent av inrikes passagerartrafik och 84 procent av inrikes frakt samt att "[m]ed hänsyn till Sverige yta och geografiska läge utgör detta en uppgift av grundläggande betydelse". I enlighet med denna princip borde tribunalen ha bedömt andelen inrikestrafik i förhållande till Sveriges totala trafik.

- 22 För det tredje underlät tribunalen i den överklagade domen att bedöma det aktuella stödprogrammets konkurrenseffekt utifrån proportionalitetskriteriet. En sådan bedömning är emellertid av grundläggande betydelse för att, enligt tribunalens egna ord, avgöra om det aktuella stödprogrammet inte går "utöver vad som är nödvändigt" för att uppnå det angivna målet.
- 23 För det fjärde gjorde tribunalen fel då den, i punkterna 50 och 51 i den överklagade domen, motiverade de diskriminerande kriterierna för beviljande av stöd och den inkonsekvens som följer därav med det påstådda syftet med det aktuella stödprogrammet och genom att slå fast att de små bolagen särskilt utför flygningar för bestämda ändamål, att klaganden hade minskat sin närvaro i Sverige till en enda bas med ett enda flygplan och att dess marknadsandel hade minskat innan covid-19-pandemin bröt ut. Tribunalen bortsåg därmed från betydelsen av Ryanairs marknadsandel på 5 procent. Klaganden har även bestritt tribunalens påstående att "de resurser som den berörda medlemsstaten kan anslå inte är obegränsade och måste bli föremål för prioriteringar".
- 24 För det femte var det fel av tribunalen att i punkt 53 i den överklagade domen inte pröva ett annat stödscenario med motiveringen att kommissionen inte kunde åläggas att bedöma "tänkbara alternativa åtgärder". Tribunalen grundade sig härvid felaktigt på sin dom av den 6 maj 2019, Scor/kommissionen (T-135/17, EU:T:2019:287), av vilken det endast framgår att kommissionen i sina beslutsskäl inte var skyldig att undersöka samtliga alternativa åtgärder.
- 25 Det skäl som tribunalen angav i punkt 54 i den överklagade domen – nämligen att den hypotetiska alternativa åtgärden, som bestod i att utvidga det aktuella stödprogrammet till att omfatta bolag som inte är etablerade i Sverige, inte gjorde det möjligt att uppnå målet med "konnektivitet" i samma utsträckning – grundar sig dessutom, genom en hänvisning till punkterna 40–44 i den överklagade domen, på det felaktiga rättsliga antagandet att flygföretag med en operativ licens utfärdad av en annan medlemsstat enligt förordning nr 1008/2008 lättare kan avbryta sina flyglinjer till och från Sverige.
- 26 Kommissionen, Republiken Frankrike och Konungariket Sverige har yrkat att överklagandet ska ogillas såvitt avser den första grunden.

Domstolens bedömning

- 27 Det följer av domstolens fasta praxis att samtliga följande villkor måste vara uppfyllda för att en nationell åtgärd ska anses utgöra 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 (dom av den 28 juni 2018, Tyskland/kommissionen, C-208/16 P, EU:C:2018:506, punkt 79 och där angiven rättspraxis).

- 28 Det är således med avseende på åtgärder som har sådana kännetecken och verkningar, i det att de kan snedvrیدا konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna, som artikel 107.1 FEUF fastställer huvudregeln att statligt stöd är oförenligt med den inre marknaden.
- 29 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 (dom av den 28 september 2023, Ryanair/kommissionen, C-320/21 P, EU:C:2023:712, punkt 103 och där angiven rättspraxis).
- 30 I artikel 107.2 och 107.3 FEUF föreskrivs emellertid vissa undantag från den i punkt 28 ovan angivna huvudregeln att statliga stöd är oförenliga med den inre marknaden, såsom det undantag som anges i artikel 107.3 b FEUF avseende stöd som ges för att ”avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi”. 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 och får de verkningar som anges i punkt 27 ovan.
- 31 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 27 ovan, såsom bland annat stödets selektivitet eller det faktum att det snedvrیدer konkurrensen. I annat fall skulle undantagsbestämmelserna fråntas sin ändamålsenliga verkan (dom av den 28 september 2023, Ryanair/kommissionen, C-320/21 P, EU:C:2023:712, punkt 107 och där angiven rättspraxis).
- 32 Ett stöd kan således inte anses vara oförenligt med den inre marknaden av skäl som uteslutande är knutna till att stödet i fråga är selektivt eller att det snedvrیدer eller hotar att snedvrیدا konkurrensen (dom av den 28 september 2023, Ryanair/kommissionen, C-320/21 P, EU:C:2023:712, punkt 108).
- 33 Genom den första grundens första del har Ryanair gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning i det att den i punkt 31 i den överklagade domen inte tillämpade den i artikel 18 FEUF stadfästa principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet, utan i stället prövade den aktuella åtgärden mot bakgrund av artikel 107.3 b FEUF. Domstolen erinrar i detta avseende om att det framgår av domstolens praxis att förfarandet i artikel 108 FEUF aldrig får leda till en utgång som skulle strida mot särskilda bestämmelser i EUF-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 av den 28 september 2023, Ryanair/kommissionen, C-320/21 P, EU:C:2023:712, punkt 109).

- 34 Just 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 dom av den 28 september 2023, Ryanair/kommissionen, C-320/21 P, EU:C:2023:712, punkt 110).
- 35 Såsom det erinrats om i punkt 30 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. Dessa undantagsbestämmelser ska anses vara "särskilda bestämmelser" i fördragen, i den mening som avses i artikel 18 första stycket FEUF (dom av den 28 september 2023, Ryanair/kommissionen, C-320/21 P, EU:C:2023:712, punkt 111).
- 36 Tribunalen gjorde således inte någon felaktig rättstillämpning i punkt 31 i den överklagade domen då den fann att artikel 107.3 b FEUF utgjorde en sådan särskild bestämmelse, och att det endast skulle prövas om den genom den aktuella åtgärden medförda särbehandlingen var tillåten enligt nämnda bestämmelse.
- 37 I motsats till vad Ryanair har hävdad finner domstolen således även att den genom det aktuella stödprogrammet medförda särbehandlingen inte behövde motiveras utifrån de hänsyn som anges i artikel 52 FEUF.
- 38 Överklagandet kan således inte bifallas såvitt avser den första grundens första del.
- 39 Genom den första grundens andra del har Ryanair i huvudsak gjort gällande att tribunalen, i punkterna 32 och 33 i den överklagade domen, på ett felaktigt sätt identifierade syftet med det aktuella stödprogrammet, såsom detta framgår av det omtvistade beslutet. Vidare anser Ryanair att tribunalen gjorde fel då den fann att detta syfte var att bevara Sveriges "konnektivitet".
- 40 I detta avseende påpekade tribunalen, i punkt 32 i den överklagade domen, att målet med det aktuella stödprogrammet, i enlighet med artikel 107.3 b FEUF, var att avhjälpa den allvarliga störning i den svenska ekonomin som orsakats av covid-19-pandemin, genom att säkerställa Sveriges "konnektivitet".
- 41 Denna beskrivning av det med det aktuella stödprogrammet eftersträfvade målet överensstämmer med den beskrivning som finns angiven i det omtvistade beslutet, bland annat i skälen 8 och 43, vilka tribunalen hänvisade till i den överklagade domen. Däri angav kommissionen målet att säkerställa Sveriges "konnektivitet", och den bedömde relevansen av detta mål vid tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF. I motsats till vad som påtalats av Ryanair finner domstolen däremot inte att det av det omtvistade beslutet framgår att innehavet av en svensk licens i sig utgjorde ett mål för det aktuella stödprogrammet, utan snarare, såsom tribunalen i allt väsentligt fann i punkt 32 i den överklagade domen, ett kriterium som skulle vara uppfyllt för att komma i fråga för stödprogrammet.
- 42 I den andra delgrunden har Ryanair även gjort gällande att tribunalen missuppfattade de faktiska omständigheterna, och i den delen gör domstolen följande bedömning. I enlighet med domstolens fasta praxis följer det av artikel 256.1 andra stycket FEUF och artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol att tribunalen är ensam behörig att dels fastställa de faktiska

omständigheterna, utom då det av handlingarna i målet framgår att de fastställda omständigheterna är materiellt oriktiga, dels bedöma de faktiska omständigheterna (dom av den 25 juni 2020, Satcen/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punkt 103 och där angiven rättspraxis).

- 43 Bedömningen av de faktiska omständigheterna utgör inte, med undantag för 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).
- 44 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 rättegångsreglerna, 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).
- 45 I förevarande fall konstaterar domstolen att Ryanair, till stöd för denna delgrund, inte har preciserat vilka bevis som tribunalen skulle ha missuppfattat när den fastställde målet med det aktuella stödprogrammet. Ryanair har än mindre visat på vilket sätt tribunalen skulle ha missuppfattat denna bevisning.
- 46 Överklagandet kan därmed inte vinna bifall såvitt avser den första grundens andra del.
- 47 I den första grundens tredje del har Ryanair gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning och missuppfattade de faktiska omständigheterna när den, i punkterna 38–44 i den överklagade domen, slog fast att det aktuella stödprogrammet var ägnat att uppnå sitt mål, i det att det endast kom de flygföretag till godo som hade en svensk licens och inte de flygföretag som bedrev icke-reguljär passagerartrafik.
- 48 Ryanair har i detta avseende som en första anmärkning i huvudsak gjort gällande följande. Genom att bland annat i punkt 40 i den överklagade domen ange att kravet på innehav av en licens utfärdad av den medlemsstat som beviljar stödet gör det möjligt att kontrollera hur stödmottagarna använder stödet, så har tribunalen anfört en motivering som inte återfinns i det omtvistade beslutet. Detta innebär enligt Ryanair att tribunalen ersatte de skäl som kommissionen anfört till stöd för det omtvistade beslutet med sina egna.
- 49 Det framgår visserligen av domstolens praxis att domstolen och tribunalen – vid sin laglighetsprövning enligt artikel 263 FEUF – inte får ersätta den motivering som anges i den angripna rättsakten med sin egen (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 emellertid att kommissionen i skäl 43 i det omtvistade beslutet angav att flygföretag med svensk licens har sin huvudsakliga verksamhet i Sverige och att deras finansiella situation är föremål för regelbunden tillsyn i det landet. I punkt 40 i den överklagade domen inskränkte sig tribunalen således till att bemöta klagandens argument (vad beträffar dessa argument, se punkt 38 i den överklagade domen) och till att förtydliga motiveringen i det omtvistade beslutet samt, närmare bestämt, till att extrahera vissa uppgifter därur. Däremot kan tribunalen inte anses ha ersatt motiveringen i det omtvistade beslutet med sin egen.

- 50 Vad sedan gäller den andra anmärkningen som anförts av klaganden inom ramen för den tredje delgrunden, konstaterar domstolen följande. Med stöd av vad som anförts i punkterna 40–42 i den överklagade domen, angav tribunalen i punkt 43 däri att Konungariket Sverige – genom att bestämma att det endast är flygföretag med svensk licens och som därmed har sin huvudsakliga verksamhet i Sverige – hade fog för att försöka försäkra sig om att det finns en varaktig koppling mellan Sverige och de flygföretag som får del av garantin. I punkt 44 i den överklagade domen angav tribunalen att det kriterium för beviljande av stöd som avser innehav av en svensk licens således var ägnat att uppnå målet att avhjälpa en allvarlig störning i den svenska ekonomin.
- 51 För det första stödde sig tribunalen, i punkterna 43 och 44 i den överklagade domen, på förordning nr 1008/2008 endast för att fastställa huruvida kopplingen mellan flygföretag med operativ licens och den medlemsstat som beviljat licensen är specifik och stabil, med hänsyn till bestämmelserna i nämnda förordning som reglerar deras relationer och, i synnerhet, den finansiella kontroll som myndigheterna i denna medlemsstat utövar över dessa flygföretag. Det saknar i sig betydelse för bedömningen av denna koppling – vid prövningen av huruvida kriterierna för beviljande av stöd är ägnade att uppnå det mål som eftersträvas med det aktuella stödprogrammet – att dessa kontroller inte specifikt avser användningen av det stöd som beviljats flygföretag med svensk licens, eller att en kontroll av användningen av dessa stöd även kan göras hos flygföretag som inte har någon svensk licens, såsom Ryanair har gjort gällande.
- 52 Även om Ryanair, för det andra, har gjort gällande att tribunalen missuppfattade de faktiska omständigheterna när det gäller de överväganden som nämns i punkt 50 ovan, räcker det att konstatera att Ryanair inte har anfört något argument som kan visa att tribunalen verkligen missuppfattade omständigheterna, i enlighet med den rättspraxis som domstolen erinrat om i punkt 44 ovan.
- 53 Mot denna bakgrund kan överklagandet inte vinna bifall såvitt avser den första grundens tredje del.
- 54 Genom den första grundens fjärde del har Ryanair i huvudsak gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning och missuppfattade de faktiska omständigheterna när den i punkterna 45–54 i den överklagade domen fann att det aktuella stödprogrammet var proportionerligt.
- 55 Såvitt klaganden genom den första, den andra och den fjärde anmärkningen i den fjärde delgrunden har bestritt vissa av tribunalens påståenden, bland annat de som återfinns i punkterna 45, 46, 50 och 51 i den överklagade domen och som domstolen återgett i punkterna 20 och 21 ovan, konstaterar domstolen följande. Klaganden har därigenom i själva verket bestritt den självständiga bedömning av de faktiska omständigheterna och bevisningen som tribunalen företog för att, bland annat i punkt 55 i den överklagade domen, slå fast att kommissionen inte hade gjort någon oriktig bedömning av huruvida det aktuella stödprogrammet var proportionerligt.
- 56 Klaganden har visserligen inom ramen för den andra anmärkningen gjort gällande att tribunalen i punkt 45 i den överklagade domen missuppfattade de faktiska omständigheterna, i det att tribunalens påstående att de stödberättigade flygföretagen ”bidrar ... sammantagna till en betydande del av Sveriges reguljära trafik” inte följer av de uppgifter som tribunalen själv har använt. I detta avseende påpekar domstolen att bedömningen av dessa uppgifter inte visar att tribunalen skulle ha gjort en uppenbart oriktig bedömning som innebär att den missuppfattat de faktiska omständigheterna.

- 57 Med hänsyn till den höga andel av inhemsk passagerartrafik (98 procent) och frakttrafik (84 procent) som ombesörjs av flygföretag med svensk licens – uppgifter som är av avgörande betydelse för att säkerställa det mål som eftersträvas med det aktuella stödprogrammet, vilket klaganden i sig inte har bestritt – samt med hänsyn till de betydande procentsatserna vad gäller flygföretagens passagerartrafik såväl inom unionen (49 procent) som till och från unionen (35 procent), så kunde tribunalen – utan att missuppfatta dessa faktiska omständigheter – slå fast att de stödberättigade flygföretagen sammantagna bidrar till en betydande del av Sveriges reguljära trafik både vad gäller frakt och passagerare, vilket motsvarar målet att upprätthålla Sveriges ”konnektivitet”, oavsett om det är fråga om flyglinjer inom Sverige, från Sverige eller till Sverige.
- 58 Överklagandet kan således inte upptas till sakprövning eller i vart fall inte bifallas såvitt avser den första, den andra och den fjärde anmärkningen i den första grundens fjärde del.
- 59 Den femte anmärkningen i den fjärde delgrunden riktar sig mot punkt 53 i den överklagade domen. Vad gäller denna anmärkning konstaterar domstolen att det endast var för fullständighetens skull som tribunalen i punkt 53 fann att kommissionen inte behövde uttala sig om alla alternativa åtgärder till det aktuella stödprogrammet. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 65 och 66 i sitt förslag till avgörande fann tribunalen nämligen i punkt 54 i den överklagade domen att de alternativa åtgärder som klaganden hade föreslagit under alla omständigheter inte skulle ha gjort det möjligt att uppnå det mål som eftersträvades med stödprogrammet. Tribunalen hänvisade härvid till punkterna 40–44 i den överklagade domen, där tribunalen, såsom framgår av punkterna 48–53 ovan, inte gjorde någon felaktig rättstillämpning.
- 60 Denna anmärkning är således verkningslös och ska lämnas utan avseende.
- 61 Mot denna bakgrund kan överklagandet inte vinna bifall såvitt avser den första grundens fjärde del och följaktligen inte såvitt avser någon del av den första grunden, dock med förbehåll för prövningen av den i punkt 22 ovan nämnda tredje anmärkningen i den fjärde delgrunden. Denna anmärkning sammanfaller med de argument som klaganden framfört inom ramen för den tredje grunden, och nämnda anmärkning kommer att prövas tillsammans med den tredje grunden i punkterna 84–90 nedan.

Den andra grunden

Parternas argument

- 62 Ryanair har genom sin andra grund gjort gällande att tribunalen i punkterna 62–64 i den överklagade domen gjorde en felaktig rättstillämpning och på ett uppenbart sätt missuppfattade de faktiska omständigheterna, när tribunalen underkände den tredje delen av den första grunden för talan i första instans. Genom nämnda delgrund gjorde Ryanair gällande att kommissionen hade åsidosatt principen om frihet att tillhandahålla tjänster.
- 63 Genom den första delen av den andra grunden har Ryanair gjort gällande följande. I motsats till vad som anges i punkt 63 i den överklagade domen, gjorde Ryanair vid tribunalen gällande att förordning nr 1008/2008 hade åsidosatts, och Ryanair hävdade därvid att principen om frihet att tillhandahålla tjänster på luftfartsområdet inte iakttagits. Tribunalen underkände Ryanairs

argument med den felaktiga motiveringen att ”sökanden inte har gjort gällande att denna förordning har åsidosatts”, vilket visar att tribunalen uppenbarligen missuppfattat Ryanairs inlagor och inte i tillräcklig utsträckning motiverat sin bedömning.

- 64 Genom den andra grundens andra del har Ryanair gjort gällande att tribunalen i punkt 64 i den överklagade domen på ett motsägelsefullt och felaktigt sätt slog fast att Ryanair inte hade visat på vilket sätt det faktum att bolaget inte omfattades av det aktuella stödprogrammet kunde avhålla detsamma från att tillhandahålla tjänster från och till Sverige. Att flygföretag inte kan omfattas av en fördel som är förbehållen det som Ryanair kallar ”svenska flygföretag” styrker nämligen att friheten att tillhandahålla tjänster har undergrävts. Någon ytterligare bevisning till styrkande av detta erfordras inte. Att Ryanair gradvis minskat sin verksamhet på den svenska marknaden är för övrigt ovidkommande för bedömningen av huruvida det aktuella stödprogrammet inskränker friheten att tillhandahålla tjänster.
- 65 Tribunalen missuppfattade således bevisningen genom att underlåta att pröva de viktiga uppgifter som klaganden hade lämnat beträffande det aktuella stödprogrammets begränsande verkningar på friheten att tillhandahålla tjänster, och genom att beakta irrelevanta överväganden om hur klagandens marknadsandel hade utvecklats tidigare.
- 66 Genom den tredje delgrunden har Ryanair gjort gällande att bolaget – inom ramen för sin talan i första instans, och i motsats till vad tribunalen fann i punkt 64 i den överklagade domen – styrkt att det inte fanns några godtagbara skäl för det aktuella stödprogrammets begränsande verkningar på friheten att tillhandahålla tjänster.
- 67 Tribunalen prövade inte denna begränsning på ett korrekt sätt mot bakgrund av relevanta kriterier avseende lämplighet och proportionalitet. Ryanair anser sig dessutom ha lagt fram ett stort antal bevis som styrker att det aktuella stödprogrammet hade begränsande verkningar på friheten att tillhandahålla tjänster som var onödiga, olämpliga och oproportionerliga i förhållande till målet med stödprogrammet, det vill säga att säkerställa Sveriges ”konnektivitet”. Ryanair har dessutom i detta sammanhang nämnt ett alternativt kriterium för beviljande av stöd, grundat på marknadsandelar, som är mindre skadligt för friheten att tillhandahålla tjänster. Ryanair har därutöver uttryckligen nämnt detta kriterium i skrivelser, innan det omtvistade beslutet antogs, till den svenska statsministern och till EU:s konkurrenskommissionär. Dessa skrivelser har bifogats som bilagor till Ryanairs ansökan till tribunalen.
- 68 Enligt Ryanair gjorde tribunalen en felaktig rättstillämpning när den slog fast att det saknades anledning att pröva denna alternativa åtgärd vid bedömningen av huruvida inskränkningen i friheten att tillhandahålla tjänster var lämplig och proportionerlig.
- 69 Kommissionen, Republiken Frankrike och Konungariket Sverige har yrkat att överklagandet ska ogillas såvitt avser den andra grunden.

Domstolens bedömning

- 70 Domstolen kommer att börja med att pröva den andra och den tredje delen av den andra grunden tillsammans. Genom dessa delgrunder har Ryanair i huvudsak gjort gällande att tribunalen i punkt 64 i den överklagade domen gjorde en felaktig rättstillämpning när den enbart utifrån kriterierna i artikel 107 FEUF prövade den omständigheten att det aktuella stödprogrammet endast gynnade det som Ryanair kallar ”svenska flygföretag”, det vill säga flygföretag med svensk

licens, i stället för att pröva huruvida det utifrån EUF-fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster fanns godtagbara skäl för åtgärden. Ryanair anser sig vid tribunalen ha åberopat faktiska och rättsliga omständigheter som styrker att dessa bestämmelser åsidosatts.

- 71 Såsom domstolen uttalat i punkt 33 ovan får förfarandet i artikel 108 FEUF aldrig 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.
- 72 De restriktiva verkningar som en stödåtgärd har på friheten att tillhandahålla tjänster utgör dock inte 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 (dom av den 28 september 2023, Ryanair/kommissionen, C-320/21 P, EU:C:2023:712, punkt 132).
- 73 Det framgår av domstolens praxis 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 med den inre marknaden 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, dom av den 31 januari 2023, kommissionen/Braesch m.fl., C-284/21 P, EU:C:2023:58, punkt 97, och dom av den 28 september 2023, Ryanair/kommissionen, C-320/21 P, EU:C:2023:712, punkt 133).
- 74 Vad gäller förevarande mål framgår följande av punkterna 40 och 41 ovan. Innehav av en svensk licens utgjorde inte i sig målet med det aktuella stödprogrammet, utan ett sådant innehav utgjorde i stället ett kriterium för beviljande av stöd. Detta kriterium var som sådant oupplösligen kopplat till stödprogrammets syfte, nämligen att avhjälpa den allvarliga störning i den svenska ekonomin som orsakats av covid-19-pandemin, genom att säkerställa Sveriges ”konnektivitet”. Den verkan som detta kriterium för att komma i fråga för det aktuella stödprogrammet haft på den inre marknaden kan således inte prövas separat från frågan huruvida stödåtgärden i sin helhet var förenlig med den inre marknaden, genom det förfarande som föreskrivs i artikel 108 FEUF.
- 75 Det framgår av det anförda och av den rättspraxis som domstolen erinrat om i punkt 31 ovan att tribunalen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning i punkt 64 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 107.3 b FEUF för att visa att stödåtgärden – på grund av den endast kommer flygföretag med svensk licens till godo och inte Ryanair – utgör ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster (se, analogt, dom av den 28 september 2023, Ryanair/kommissionen, C-320/21 P, EU:C:2023:712, punkt 135).
- 76 Syftet med de argument som Ryanair framfört till stöd för den andra och den tredje delen av den andra grunden är emellertid att kritisera det aktuella stödprogrammet i det att det endast var flygföretag med svensk licens som kunde komma i fråga för stödprogrammet, samt de restriktiva verkningarna av detta stödkriterium på friheten att tillhandahålla tjänster, trots att sådana verkningar är naturligt förbundna med stödprogrammets selektiva karaktär.
- 77 Vad beträffar den bevisning som Ryanair åberopat vid tribunalen, konstaterar domstolen att Ryanair inte har anfört något argument till styrkande av att tribunalen skulle ha missuppfattat denna bevisning.

- 78 Överklagandet kan därmed inte vinna bifall såvitt avser den andra grundens andra och tredje del.
- 79 Avslutningsvis konstaterar domstolen att den första delen av den andra grunden är verkningslös och därför ska lämnas utan avseende. Nämda delgrund har nämligen åberopats för att påtala att punkt 63 i den överklagade domen är felaktig. Nämda punkt 63 är emellertid en punkt som tribunalen angav endast för fullständighetens skull i förhållande till punkt 64 i samma dom. Således kan överklagandet inte bifallas såvitt avser någon del av den andra grunden.

Den tredje grunden

Parternas argument

- 80 Ryanair har som tredje grund i huvudsak gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den i punkterna 68 och 69 i den överklagade domen fann att kommissionen inte är skyldig enligt artikel 107.3 b FEUF att – vid sin prövning av om ett stöd är förenligt med den inre marknaden – göra en avvägning mellan stödets gynnsamma effekter och dess negativa effekter på handeln och upprätthållandet av en icke-snedvriden konkurrens. Denna grund ska jämföras med den tredje anmärkningen i den första grundens fjärde del (se punkt 22 ovan). Genom denna anmärkning har klaganden kritiserat tribunalen för att ha underlåtit att bedöma det aktuella stödprogrammets konkurrensbegränsande verkningar.
- 81 Genom den första delgrunden har klaganden gjort gällande att tribunalen gjorde en alltför extensiv tolkning av domen av den 22 september 2020, Österrike/kommissionen (C-594/18 P, EU:C:2020:742, punkterna 20 och 39), då tribunalen slog fast att villkoret att stödet inte får påverka handeln i alltför hög grad är tillämpligt på det stöd som avses i artikel 107.3 c FEUF, men inte på det stöd som avses i artikel 107.3 b FEUF. För det första hänvisar artikel 107.3 c FEUF (som var den bestämmelse som tillämpades i nämnda dom) endast till stödets påverkan på handeln, inte till skyddet för en icke-snedvriden konkurrens. Detta skydd ska enligt klaganden, vilket också tribunalen kom fram till, även beaktas vid avvägningen mellan stödets gynnsamma och negativa effekter. För det andra företog domstolen i nämnda mål inte någon fördjupad prövning av artikel 107.3 b FEUF i det målet. För det tredje är skyldigheten att göra en avvägning mellan stödets gynnsamma effekter och dess negativa effekter på handeln och upprätthållandet av en icke-snedvriden konkurrens även en följd av principer som är allmänt tillämpliga på alla stöd som subsumeras under artikel 107.3 FEUF.
- 82 Klaganden har genom den andra delgrunden gjort gällande att bara för att det är fråga om en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi så ska det inte, i motsats till vad tribunalen fann i punkt 68 i den överklagade domen, vara möjligt att presumera att de gynnsamma effekterna av ett stöd uppväger dess negativa effekter. Tvärtom är särskild vaksamhet påkallad vid avvägningen mellan dessa effekter, då man prövar om stödet är förenligt med den inre marknaden.
- 83 Kommissionen, Republiken Frankrike och Konungariket Sverige har yrkat att överklagandet ska ogillas såvitt avser den tredje grunden.

Domstolens bedömning

- 84 I punkt 20 i domen av den 22 september 2020, Österrike/kommissionen (C-594/18 P, EU:C:2020:742), framhöll domstolen att artikel 107.3 b FEUF och artikel 107.3 c FEUF har formulerats på olika sätt. Domstolen påpekade särskilt att det endast är i artikel 107.3 b FEUF som krav uppställs på att det aktuella stödet ska eftersträva ett mål av gemensamt intresse. Därav har domstolen dragit slutsatsen att det i artikel 107.3 c FEUF inte uppställs något sådant krav för att ett stöd ska vara förenligt med den inre marknaden.
- 85 Av liknande skäl som ovan, grundat på en jämförelse av hur de berörda bestämmelserna formulerats, och såsom tribunalen i huvudsak slog fast i punkt 67 i den överklagade domen, finner domstolen att artikel 107.3 b FEUF – i det att det i bestämmelsen inte anges att det ska visas att handeln inte påverkats på ett sätt som strider mot det gemensamma intresset och därmed att det ska göras en avvägning mellan stödets gynnsamma effekter och dess negativa effekter – inte kan tolkas så, att kommissionen, till skillnad från vad som är fallet med artikel 107.3 c FEUF, ska göra en sådan avvägning vid bedömningen av om stödet är förenligt med den inre marknaden.
- 86 Såsom Republiken Frankrike med rätta har påpekat i sin svarsskrivelse förklaras denna skillnad, när det gäller bedömningen av om det stöd som avses i artikel 107.3 b FEUF och det stöd som avses i artikel 107.3 c FEUF är förenliga med den inre marknaden, av att de stödåtgärder som avses i artikel 107.3 b FEUF är av särskilt slag. Dessa stödåtgärder eftersträvar exceptionella mål av särskild betydelse; det är därvid fråga om stöd som ges för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller stöd som ges för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi. Stödåtgärder som främjar något av dessa mål, förutsatt att åtgärderna är nödvändiga och proportionerliga, kan därför anses säkerställa att det finns en lämplig balans mellan stödets gynnsamma effekter och dess negativa effekter på den inre marknaden, och därför anses uppfylla unionens gemensamma intresse.
- 87 Artikel 107.3 b FEUF återspeglar den avvägning som fördragets upphovsmän har gjort av verkningarna av de statliga stöd som avses i denna bestämmelse. Kommissionen är därför inte skyldig att göra en ny avvägning mellan dessa verkningar då den prövar huruvida ett stöd som ska beviljas på grundval av nämnda bestämmelse är förenligt med den inre marknaden.
- 88 Det är visserligen riktigt att det ska göras en restriktiv tolkning av det i artikel 107.3 b FEUF föreskrivna undantaget från huvudregeln om att statligt stöd ska anses vara oförenligt med den inre marknaden. De ord som använts för att definiera detta undantag ska emellertid inte tolkas på ett sådant sätt att undantagets räckvidd begränsas på ett otillbörligt sätt eller att verkan med undantaget går förlorad. En undantagsbestämmelse ska nämligen tolkas konformt med de målsättningar som eftersträvas med bestämmelsen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2014, Fastweb, C-19/13, EU:C:2014:2194, punkt 40).
- 89 Mot denna bakgrund finner domstolen att tribunalen inte gjorde någon felaktig rättstillämpning när den fann att kommissionen inte var skyldig enligt artikel 107.3 b FEUF att göra en avvägning mellan det aktuella stödprogrammets gynnsamma effekter och dess negativa effekter på handeln och upprätthållandet av en icke-snedvriden konkurrens.
- 90 Härav följer att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den tredje grunden.

Den fjärde grunden

Parternas argument

- 91 Ryanair har som fjärde grund gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning och på ett uppenbart sätt missuppfattade de faktiska omständigheterna då tribunalen – i punkterna 77–81 i den överklagade domen – felaktigt slog fast att kommissionen inte hade åsidosatt sin motiveringsskyldighet enligt artikel 296 andra stycket FEUF.
- 92 Enligt klaganden medgav tribunalen att kontexten till det omtvistade beslutet, nämligen då rådande covid-19-pandemi och de svårigheter som pandemin kunde förorsaka vid utarbetandet av kommissionsbeslut, kunde vara ett godtagbart skäl för att vissa avgörande omständigheter inte fanns med i det omtvistade beslutet, trots att dessa omständigheter var nödvändiga för att klaganden skulle kunna förstå hur kommissionen resonerat. Tribunalens tolkning av artikel 296 andra stycket FEUF strider mot domstolens praxis, och innebär att den ändamålsenliga verkan med motiveringsskyldigheten går förlorad.
- 93 Kommissionen, Republiken Frankrike och Konungariket Sverige har yrkat att överklagandet ska ogillas såvitt avser den fjärde grunden.

Domstolens bedömning

- 94 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 en rättsakt 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).
- 95 När det, i synnerhet, som i förevarande fall gäller ett beslut om att inte göra invändningar mot en stödåtgärd enligt artikel 108.3 FEUF, har domstolen redan slagit fast att ett sådant beslut, vilket fattas med korta tidsfrister, endast behöver ange skälen till varför kommissionen inte anser att den har mött allvarliga svårigheter vid bedömningen av huruvida stödet i fråga är förenligt med den inre marknaden. Vidare ska även en kortfattad motivering av detta beslut anses tillräcklig med avseende på kravet på motivering i artikel 296 andra stycket FEUF, om det framgår klart och tydligt av densamma varför kommissionen inte anser att den har mött några sådana svårigheter, eftersom frågan huruvida motiveringen är välgrundad inte ingår i prövningen av huruvida detta krav är uppfyllt (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).

- 96 Det är mot bakgrund av dessa krav som domstolen ska pröva huruvida tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den fann att kommissionen hade motiverat det omtvistade beslutet i tillräcklig utsträckning.
- 97 Vad gäller den del där Ryanair har kritiserat tribunalen för att ha mildrat kraven avseende motiveringsskyldigheten på grund av att det omtvistade beslutet antogs mot bakgrund av covid-19-pandemin, konstaterar domstolen följande. I punkt 77 i den överklagade domen hänvisade tribunalen till det sammanhang i vilket kommissionen hade antagit det omtvistade beslutet, det vill säga under en pandemi och den synnerliga brådska med vilken kommissionen först antog den tillfälliga ramen och därefter prövade de åtgärder som medlemsstaterna hade anmält till den, med tillämpning av bland annat denna tillfälliga ram, och slutligen antog flera beslut avseende nämnda åtgärder, däribland det omtvistade beslutet. Därigenom gjorde tribunalen rätt då den, i linje med vad som erfordras enligt rättspraxis (se punkterna 94 och 95 ovan), beaktade de omständigheter som var relevanta för att avgöra huruvida kommissionen hade uppfyllt sin motiveringsskyldighet när den antog nämnda beslut.
- 98 Vad sedan gäller den del där Ryanair åberopat specifika omständigheter som kommissionen, i strid med sin motiveringsskyldighet, inte uttalat sig om eller som den inte har bedömt i det omtvistade beslutet – såsom huruvida det aktuella stödprogrammet är förenligt med likabehandlingsprincipen och friheten att tillhandahålla tjänster, programmets inverkan på handeln och konkurrensen samt avvägningen mellan stödets gynnsamma effekter och dess negativa effekter – finner domstolen att det framgår av punkterna 79 och 80 i den överklagade domen att tribunalen ansåg att dessa omständigheter antingen inte var relevanta för beslutet eller att kommissionen i beslutet i tillräcklig utsträckning hade hänvisat till dessa omständigheter för att det skulle vara möjligt att i detta avseende förstå kommissionens resonemang.
- 99 Det framgår inte att tribunalen vid sin bedömning skulle ha bortsett från de krav som gäller beträffande motiveringen av ett kommissionsbeslut enligt artikel 108.3 FEUF att inte framställa några invändningar, såsom dessa krav följer av rättspraxis (se punkterna 94 och 95 ovan). I förevarande fall gör denna motivering det möjligt för Ryanair att få kännedom om skälen för beslutet och för unionsdomstolen att utföra sin prövning, vilket för övrigt framgår av den överklagade domen.
- 100 Med hänvisning till rättspraxis (se punkt 95 ovan) underkänner domstolen dessutom de argument som Ryanair framfört inom ramen för den fjärde grunden, argument som Ryanair i själva verket framfört för att visa att kommissionen antagit det omtvistade beslutet utifrån en otillräcklig eller rättsligt felaktig bedömning. Dessa argument är nämligen snarare att hänföra till frågan om beslutets materiella riktighet än till frågan om motiveringskravet, såsom väsentlig formföreskrift.
- 101 Tribunalen gjorde således inte någon felaktig rättstillämpning då den i punkterna 77–81 i den överklagade domen fann att kommissionen hade motiverat det omtvistade beslutet i tillräcklig utsträckning.
- 102 Slutligen konstaterar domstolen att Ryanair inte har anfört något argument som visar att tribunalen vid prövningen av den fjärde grunden i första instans skulle ha missuppfattat de faktiska omständigheterna, i den mening som avses i rättspraxis (se punkt 44 ovan).
- 103 Överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den fjärde grunden.

Den femte grunden

Parternas argument

- 104 Ryanair har som femte grund gjort gällande följande. Tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning och missuppfattade de faktiska omständigheterna på ett uppenbart sätt, när den i punkterna 82 och 83 i den överklagade domen fann att den tredje grunden, avseende kommissionens beslut att inte inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF, dels saknade ändamål, på grund av att talan inte kunde vinna bifall på de två första grunderna, dels saknade fristående innehåll i förhållande till dessa båda grunderna.
- 105 I motsats till tribunalen anser Ryanair nämligen att den tredje grunden har ett fristående innehåll i förhållande till de två första grunderna för talan i första instans. Domstolsprövningen av huruvida allvarliga svårigheter förelåg som borde ha föranlett kommissionen att inleda det formella granskningsförfarandet, skiljer sig från prövningen av huruvida kommissionen gjorde en felaktig rättstillämpning eller en uppenbart oriktig bedömning vid granskningen i sak av stödåtgärden. Allvarliga svårigheter kan således anses föreligga trots att kommissionen då den prövade det aktuella stödprogrammet, i motsats till vad Ryanair gjorde gällande genom de två första grunderna vid tribunalen, varken gjorde någon uppenbart oriktig bedömning eller någon felaktig rättstillämpning.
- 106 Den tredje grunden som åberopats i första instans saknade, enligt Ryanair, inte heller ändamål. Det är nämligen en helt annan sak att styrka att kommissionen gjort en uppenbart oriktig bedömning än att styrka att allvarliga svårigheter var för handen, vilka borde ha lett till att kommissionen inledde ett formellt granskningsförfarande. Ryanair har dessutom anfört självständiga argument i detta avseende till styrkande av bland annat att kommissionen inte hade tillgång till marknadsuppgifter om Sveriges ”konnektivitet”; sådana uppgifter var av avgörande betydelse för prövningen av om det aktuella stödprogrammet – med hänsyn till dess påstådda syfte – var förenligt med den inre marknaden. Vid tribunalen identifierade Ryanair specifika brister i kommissionens beslutsunderlag och visade att det förelåg allvarliga svårigheter, vilket innebär att sökandens grund har ett fristående innehåll i förhållande till de båda första grunderna.
- 107 Kommissionen, Republiken Frankrike och Konungariket Sverige har yrkat att överklagandet ska ogillas såvitt avser den femte grunden.

Domstolens bedömning

- 108 När en sökande yrkar ogiltigförklaring av ett kommissionsbeslut att inte göra invändningar i fråga om statligt stöd, angriper denne i princip det faktum att beslutet antagits utan att kommissionen inlett det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF och att kommissionen sålunda åsidosatt sökandens processuella rättigheter. För att vinna bifall till sitt ogiltighetsyrkande 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 tvivel i fråga om åtgärdens förenlighet med den inre marknaden. Följden av att sådana argument framförs blir dock varken att saken eller sakprövningsförutsättningarna 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).

- 109 Den som yrkar ogiltigförklaring av ett beslut att inte framställa invändningar ska således visa att tvivel förelåg i fråga om det aktuella stödets förenlighet med den inre marknaden, vilket innebär att kommissionen i det fallet var skyldig att inleda det formella granskningsförfarandet. Bevisningen ska avse såväl omständigheterna kring beslutet som dess innehåll, utifrån en uppsättning med samstämmiga indicier (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).
- 110 I synnerhet utgör omständigheten att kommissionen gjorde en otillräcklig eller ofullständig granskning under det preliminära granskningsförfarandet ett indicium på att allvarliga svårigheter förelåg vid bedömningen av om den anmälda åtgärden var förenlig med den inre marknaden, vilket borde ha inneburit att kommissionen var skyldig 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).
- 111 Beträffande anmärkningen om att tribunalen i punkt 83 i den överklagade domen slog fast att den tredje grunden i första instans saknade fristående innehåll, konstaterar domstolen följande. 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 rättspraxis (se punkt 110 ovan), så skulle det omtvistade beslutet ha kunnat ogiltigförklaras redan av den anledningen, 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).
- 112 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 att 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).
- 113 I förevarande fall gjorde Ryanair, genom den tredje grunden för sin talan vid tribunalen, i huvudsak gällande att kommissionens granskning under det preliminära granskningsförfarandet var ofullständig och otillräcklig samt att kommissionen skulle ha gjort en annan bedömning av det aktuella stödprogrammets förenlighet med den inre marknaden, om kommissionen hade beslutat att inleda ett formellt granskningsförfarande. Det framgår även av Ryanairs talan vid tribunalen att Ryanair till stöd för denna grund återgav antingen i sammanfattad form argumenten i den första och den andra grunden, angående frågan huruvida det omtvistade beslutet var välgrundat i sak, eller direkt hänvisade till dessa argument.
- 114 Mot denna bakgrund finner domstolen att tribunalen gjorde rätt då den i punkt 83 i den överklagade domen fann att den tredje grunden i första instans saknade "fristående innehåll" i förhållande till den första och den andra grunden. Detta innebär att tribunalen inte var skyldig att företa en separat materiell prövning av den tredje grunden, eftersom tribunalen redan hade

prövat den första och den andra grunden i sak, inbegripet frågan huruvida kommissionens prövning var ofullständig eller otillräcklig. Tribunalen gjorde dessutom rätt när den i punkt 83 fann att Ryanair genom den tredje grunden inte hade lyft fram specifika omständigheter avseende kommissionens eventuella allvarliga tvivel i samband med bedömningen av om den aktuella åtgärden var förenlig med den inre marknaden.

- 115 Tribunalen gjorde således inte någon felaktig rättstillämpning när den i punkt 84 i den överklagade domen fann att det saknades anledning att i sak pröva den tredje grunden för talan i första instans. Det är i detta avseende inte nödvändigt att pröva huruvida tribunalen gjorde rätt då den i punkt 82 i den överklagade domen slog fast att den tredje grunden hade åberopats alternativt och saknade ändamål.
- 116 Domstolen konstaterar avslutningsvis att Ryanair inte har anfört något argument som visar att tribunalen missuppfattade bevisningen, i den mening som avses i rättspraxis (se punkt 44 ovan), i samband med att tribunalen prövade den tredje grunden.
- 117 Av detta följer att överklagandet inte kan vinna bifall på den femte grunden.
- 118 Överklagandet kan inte vinna bifall på någon av de grunder som Ryanair har åberopat. Överklagandet ska därför ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 119 Enligt artikel 184.2 i rättegångsreglerna ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet avvisas eller ogillas.
- 120 Enligt rättegångsreglernas artikel 138.1, som enligt artikel 184.1 däri ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att klaganden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom klaganden har tappat målet, ska denne förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i förevarande mål om överklagade.
- 121 Enligt artikel 184.4 i rättegångsreglerna får en intervenient i första instans som deltar i den skriftliga eller den muntliga delen av förfarandet vid domstolen förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Domstolen får besluta att intervenienten ska bära sina rättegångskostnader. Eftersom Republiken Frankrike och Konungariket Sverige, intervenienter i första instans, har deltagit i förfarandet vid domstolen, ska de 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 rättegångskostnader.**
- 3) Republiken Frankrike och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter