



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Zehnte erweiterte Kammer)

14. April 2021 *

„Staatliche Beihilfen – Schwedischer Luftverkehrsmarkt – Von Schweden gewährte Beihilfe zugunsten eines Luftfahrtunternehmens im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie – Garantie – Beschluss, keine Einwände zu erheben – Zusagen als Voraussetzung für die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt – Beihilfe zur Beseitigung der durch ein außergewöhnliches Ereignis entstandenen Schäden – Niederlassungsfreiheit – Freier Dienstleistungsverkehr – Gleichbehandlung – Begründungspflicht“

In der Rechtssache T-379/20,

Ryanair DAC mit Sitz in Swords (Irland), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte E. Vahida, F.-C. Laprévotte, S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis und V. Blanc,

Klägerin,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch F. Tomat, D. Zukowska, L. Flynn und S. Noë als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch

Französische Republik, vertreten durch E. de Moustier und P. Dodeller als Bevollmächtigte,

durch

Königreich Schweden, vertreten durch C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, H. Shev, H. Eklinder, R. Shahsavan Eriksson, O. Simonsson und J. Lundberg als Bevollmächtigte,

und durch

SAS AB mit Sitz in Stockholm (Schweden), Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt F. Sjövall,

Streithelfer,

* Verfahrenssprache: Englisch.

betreffend eine Klage nach Art. 263 AEUV auf Nichtigkeitserklärung des Beschlusses C(2020) 2784 final der Kommission vom 24. April 2020 über die staatliche Beihilfe SA.57061 (2020/N) – Schweden – Entschädigung für die SAS aufgrund der COVID-19-Pandemie entstandenen Schäden

erlässt

DAS GERICHT (Zehnte erweiterte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten M. van der Woude, der Richter A. Kornezov und E. Buttigieg, der Richterin K. Kowalik-Bańczyk (Berichterstatlerin) sowie des Richters G. Hesse,

Kanzler: E. Artemiou, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 27. November 2020

folgendes

Urteil

Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 1 Am 11. April 2020 erließ die Kommission den Beschluss C(2020) 2366 final über die staatliche Beihilfe SA.56812 (2020/N) – Schweden – COVID-19: Garantieregelung für Darlehen zur Unterstützung von Luftfahrtunternehmen, in dem sie zu dem Schluss kam, dass eine am 3. April 2020 vom Königreich Schweden gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV angemeldete Beihilfemaßnahme in Form einer Garantieregelung für Darlehen zugunsten bestimmter Luftfahrtunternehmen (im Folgenden: schwedische Beihilferegulung) zum einen eine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstelle und zum anderen nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar sei. Diese Regelung soll Luftfahrtunternehmen, die eine Rolle bei der Sicherstellung der Anbindung Schwedens spielen und denen die schwedischen Behörden eine Betriebsgenehmigung erteilt haben, durch eine staatliche Garantie ausreichende Liquidität verschaffen, um ihre wirtschaftlichen Aktivitäten während und nach der Covid-19-Pandemie aufrechtzuerhalten.
- 2 Am 21. April 2020 meldete das Königreich Schweden bei der Kommission gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV eine Beihilfemaßnahme (im Folgenden: in Rede stehende Maßnahme) in Form einer Garantie für eine revolvingende Kreditfazilität in Höhe von 1,5 Mrd. schwedischen Kronen (SEK) zugunsten der SAS AB an mit der Begründung, dieses Unternehmen habe Schwierigkeiten, Darlehen von Kreditinstituten im Rahmen der schwedischen Beihilferegulung zu erhalten. Mit dieser Beihilfe soll SAS teilweise für den durch die Annullierung oder Verschiebung ihrer Flüge infolge der Einführung von Reisebeschränkungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie entstandenen Schaden entschädigt werden.
- 3 Am 24. April 2020 erließ die Kommission den Beschluss C(2020) 2784 final über die staatliche Beihilfe SA.57061 (2020/N) – Schweden – Entschädigung für die SAS aufgrund der COVID-19-Pandemie entstandenen Schäden (im Folgenden: angefochtener Beschluss), dem

zufolge die in Rede stehende Maßnahme zum einen eine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellte und zum anderen nach Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar war.

Verfahren und Anträge der Parteien

- 4 Mit Schriftsatz, der am 19. Juni 2020 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin Ryanair DAC die vorliegende Klage erhoben.
- 5 Mit Schriftsatz, der am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin gemäß den Art. 151 und 152 der Verfahrensordnung des Gerichts beantragt, über die vorliegende Klage im beschleunigten Verfahren zu entscheiden. Mit Beschluss vom 15. Juli 2020 hat das Gericht (Zehnte Kammer) diesem Antrag stattgegeben.
- 6 Auf Vorschlag der Zehnten Kammer hat das Gericht gemäß Art. 28 der Verfahrensordnung beschlossen, die Rechtssache an einen erweiterten Spruchkörper zu verweisen.
- 7 Die Kommission hat die Klagebeantwortung am 29. Juli 2020 bei der Kanzlei des Gerichts eingereicht.
- 8 Gemäß Art. 106 Abs. 2 der Verfahrensordnung hat die Klägerin am 13. August 2020 einen begründeten Antrag auf mündliche Verhandlung gestellt.
- 9 Mit Schriftsätzen, die am 4., am 7. bzw. am 21. September 2020 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, haben SAS, das Königreich Schweden und die Französische Republik beantragt, im vorliegenden Verfahren als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen zu werden. Mit Schriftsätzen, die am 9., am 15. bzw. am 30. September 2020 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, hat die Klägerin gemäß Art. 144 Abs. 7 der Verfahrensordnung beantragt, SAS, dem Königreich Schweden und der Französischen Republik bestimmte in der Klageschrift und in der Kurzfassung der Klageschrift enthaltene Angaben nicht zu übermitteln.
- 10 Mit Beschlüssen vom 7. Oktober 2020 hat der Präsident der Zehnten erweiterten Kammer des Gerichts die Französische Republik, das Königreich Schweden und SAS als Streithelfer zugelassen und die Übermittlung der Klageschrift und der Kurzfassung der Klageschrift bis zu deren etwaigen Stellungnahmen zum Antrag auf vertrauliche Behandlung vorläufig auf die von der Klägerin vorgelegten nicht vertraulichen Fassungen beschränkt.
- 11 Mit am 7. Oktober 2020 zugestellten prozessleitenden Maßnahmen ist der Französischen Republik, dem Königreich Schweden und SAS gemäß Art. 154 Abs. 3 der Verfahrensordnung die Einreichung eines Streithilfeschriftsatzes gestattet worden.
- 12 Die Klägerin beantragt,
 - den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären,
 - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 13 Die Kommission und SAS beantragen,

- die Klage abzuweisen,
 - der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.
- 14 Die Französische Republik und das Königreich Schweden beantragen, die Klage abzuweisen.

Rechtliche Würdigung

- 15 Der Unionsrichter ist befugt, anhand der Umstände des Einzelfalls zu prüfen, ob es nach den Grundsätzen einer geordneten Rechtspflege gerechtfertigt ist, eine Klage als unbegründet zurückzuweisen, ohne zuvor über ihre Zulässigkeit zu entscheiden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. Februar 2002, Rat/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, Rn. 51 und 52, und vom 14. September 2016, Trajektna luka Split/Kommission, T-57/15, nicht veröffentlicht, EU:T:2016:470, Rn. 84). Daher ist insbesondere in Anbetracht der Erwägungen, die im vorliegenden Fall zur Bewilligung eines beschleunigten Verfahrens geführt haben, und der Bedeutung, die sowohl für die Klägerin als auch für die Kommission und das Königreich Schweden einer raschen Entscheidung in der Sache zukommt, zunächst die Begründetheit der Klage zu prüfen, ohne zuvor über ihre Zulässigkeit zu entscheiden.
- 16 Die Klägerin stützt ihre Klage auf fünf Klagegründe: Erstens habe die Kommission gegen die Anforderung verstoßen, dass gemäß Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV gewährte Beihilfen nicht die von einem einzelnen Geschädigten erlittenen Schäden beseitigen sollten, zweitens sei die in Rede stehende Maßnahme nicht auf Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV gestützt, und die Kommission habe diese Maßnahme zu Unrecht als im Hinblick auf die SAS durch die Covid-19-Pandemie entstandenen Schäden verhältnismäßig angesehen, drittens habe die Kommission gegen verschiedene Bestimmungen betreffend die Liberalisierung des Luftverkehrs in der Union verstoßen, viertens habe die Kommission die Verfahrensrechte der Klägerin verletzt, indem sie es trotz ernsthafter Schwierigkeiten abgelehnt habe, ein förmliches Prüfverfahren einzuleiten, und fünftens habe die Kommission gegen Art. 296 Abs. 2 AEUV verstoßen.

Zum ersten Klagegrund: Verstoß der Kommission gegen die Anforderung, dass gemäß Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV gewährte Beihilfen nicht die von einem einzelnen Geschädigten erlittenen Schäden beseitigen sollten

- 17 Die Klägerin trägt vor, außergewöhnliche Ereignisse im Sinne von Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV betreffen grundsätzlich ganze Regionen oder Sektoren oder sogar eine Volkswirtschaft als Ganze. Diese Bestimmung ziele also darauf ab, den Schaden zu ersetzen, den alle durch diese Ereignisse Geschädigten, und nicht nur einige von ihnen, erlitten hätten.
- 18 Die Kommission, die Französische Republik, das Königreich Schweden und SAS weisen das Vorbringen der Klägerin zurück.
- 19 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, im Sinne von Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar sind.

- 20 Im vorliegenden Fall erhebt die Klägerin keine Einwände gegen die im angefochtenen Beschluss enthaltene Einschätzung der Kommission, dass die Covid-19-Pandemie als „außergewöhnliches Ereignis“ im Sinne von Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV anzusehen sei. Im Übrigen ergibt sich aus dem angefochtenen Beschluss, dass die Covid-19-Pandemie zur Unterbrechung des größten Teils des Fluggastverkehrs geführt hat, wobei insbesondere die Schließung der Grenzen mehrerer Mitgliedstaaten der Union und die Empfehlung der schwedischen Behörden zu berücksichtigen ist, nicht unbedingt notwendige Reisen zu vermeiden.
- 21 Folglich weist die Klägerin zu Recht darauf hin, dass SAS nicht das einzige Unternehmen und auch nicht die einzige Fluggesellschaft ist, die von dem fraglichen außergewöhnlichen Ereignis betroffen ist.
- 22 Allerdings sind die Mitgliedstaaten, wie die Kommission in ihrer Klagebeantwortung zu Recht geltend macht, nach Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV nicht verpflichtet, Beihilfen zur Beseitigung von Schäden zu gewähren, die durch ein außergewöhnliches Ereignis im Sinne von Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV entstanden sind.
- 23 Im Einzelnen verpflichtet Art. 108 Abs. 3 AEUV die Mitgliedstaaten zum einen zwar, ihre Beihilfevorhaben vor deren Durchführung bei der Kommission anzumelden, nicht aber, eine Beihilfe zu gewähren (Beschluss vom 30. Mai 2018, Yanchev, C-481/17, nicht veröffentlicht, EU:C:2018:352, Rn. 22).
- 24 Zum anderen kann eine Beihilfe zur Beseitigung eines durch ein außergewöhnliches Ereignis entstandenen Schadens im Sinne von Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV bestimmt sein, auch wenn sie diesen Schaden nicht in vollem Umfang beseitigt.
- 25 Folglich ergibt sich weder aus Art. 108 Abs. 3 AEUV noch aus Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet wären, den gesamten durch ein außergewöhnliches Ereignis entstandenen Schaden zu ersetzen, so dass sie auch nicht verpflichtet sein können, allen hierdurch Geschädigten eine Beihilfe zu gewähren.
- 26 Unter diesen Umständen kann die Klägerin nicht mit Erfolg geltend machen, die Kommission habe einen Rechtsfehler begangen, nur weil die in Rede stehende Maßnahme nicht allen durch die Covid-19-Pandemie Geschädigten zugutegekommen sei.
- 27 Der erste Klagegrund der Klägerin ist daher zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund, dem zufolge die in Rede stehende Maßnahme nicht auf Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV gestützt ist und die Kommission diese Maßnahme zu Unrecht als im Hinblick auf die SAS durch die Covid-19-Pandemie entstandenen Schäden verhältnismäßig angesehen hat

- 28 Der zweite Klagegrund der Klägerin besteht im Wesentlichen aus zwei Teilen, von denen der erste dahin geht, dass die in Rede stehende Maßnahme nicht auf Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV gestützt sei, und der zweite, dass die Kommission zu Unrecht angenommen habe, die in Rede stehende Maßnahme sei im Hinblick auf die durch die Covid-19-Pandemie entstandenen Schäden verhältnismäßig.

Zum ersten Teil des zweiten Klagegrundes, dem zufolge die in Rede stehende Maßnahme nicht auf Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV gestützt ist

- 29 Die Klägerin verweist darauf, dass die schwedische Beihilferegelung wie die in Rede stehende Maßnahme eine Bankgarantie zugunsten von SAS vorsehe, die 1,5 Mrd. SEK nicht übersteigen könne, und macht geltend, dass die Maßnahme gegenüber der Regelung subsidiär sei. Da Zweck der Maßnahme aber die Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben im Sinne von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV sei, habe sie nicht den Zweck, durch ein außergewöhnliches Ereignis entstandene Schäden im Sinne von Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV zu beseitigen.
- 30 Die Kommission, die Französische Republik, das Königreich Schweden und SAS weisen das Vorbringen der Klägerin zurück.
- 31 In diesem Zusammenhang hat die Kommission in ihrem oben in Rn. 1 angeführten, auf Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV gestützten Beschluss C(2020) 2366 final vom 11. April 2020, mit dem die schwedische Beihilferegelung für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt wurde, festgestellt, dass von den 5 Mrd. SEK, die durch die staatliche Garantie abgedeckt werden könnten, nur 1,5 Mrd. SEK SAS zugutekommen könnten. Dieser Betrag entspricht, wie die Klägerin zutreffend ausführt, dem Betrag der in Rede stehenden Maßnahme.
- 32 In dem angefochtenen Beschluss hat die Kommission erläutert, das Königreich Schweden beabsichtige, den Luftfahrtunternehmen, die für die schwedische Beihilferegelung in Betracht kämen, Einzelbeihilfen zu gewähren, da diese Luftfahrtunternehmen sich angesichts des Nachfragerückgangs nicht in einer hinreichend günstigen finanziellen Lage befänden, um mit den betreffenden Kreditinstituten Darlehen auszuhandeln. Bei der in Rede stehenden Maßnahme handelt es sich um eine dieser Einzelbeihilfen. Die Kommission hat festgestellt, dass SAS nicht sowohl in den Genuss der fraglichen Regelung als auch in den dieser Maßnahme kommen könne. Die Maßnahme wurde auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV erlassen.
- 33 Aus dem angefochtenen Beschluss und aus dem oben in Rn. 31 genannten Beschluss ergibt sich somit, dass die in Rede stehende Maßnahme, wie die Klägerin zu Recht geltend macht, gegenüber der schwedischen Beihilferegelung subsidiär ist, auch wenn diese Maßnahme und diese Regelung nicht auf denselben Bestimmungen des Art. 107 AEUV beruhen.
- 34 Nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV können jedoch Beihilfen, die zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats bestimmt sind, als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden. Der AEU-Vertrag schließt die gleichzeitige Anwendung von Art. 107 Abs. 2 Buchst. b und Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV nicht aus, sofern die Voraussetzungen beider Bestimmungen erfüllt sind. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Tatsachen und Umstände, die zu einer beträchtlichen Störung des Wirtschaftslebens führen, auf ein außergewöhnliches Ereignis zurückzuführen sind.
- 35 Folglich kann nicht angenommen werden, dass die Kommission allein dadurch einen Rechtsfehler begangen hat, dass die schwedische Beihilferegelung und die in Rede stehende Maßnahme auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b bzw. von Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt wurden.
- 36 Unter diesen Umständen ist der erste Teil des zweiten Klagegrundes der Klägerin zurückzuweisen.

Zum zweiten Teil des zweiten Klagegrundes, dem zufolge die Kommission die in Rede stehende Maßnahme zu Unrecht als im Hinblick auf die durch die Covid-19-Pandemie entstandenen Schäden verhältnismäßig angesehen hat

- 37 Die Klägerin trägt vor, die Kommission habe gegen Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV verstoßen, da sie eine etwaige Überkompensation des von SAS erlittenen Schadens zugelassen habe.
- 38 Die Kommission, die Französische Republik, das Königreich Schweden und SAS weisen das Vorbringen der Klägerin zurück.
- 39 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV eng auszulegen ist, da es sich um eine Ausnahme von dem in Art. 107 Abs. 1 AEUV niedergelegten allgemeinen Grundsatz der Unvereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Binnenmarkt handelt. Daher dürfen nur die unmittelbar durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse verursachten wirtschaftlichen Nachteile im Sinne dieser Bestimmung ausgeglichen werden (Urteil vom 23. Februar 2006, Atzeni u. a., C-346/03 und C-529/03, EU:C:2006:130, Rn. 79).
- 40 Daraus folgt, dass Beihilfen, die die von ihren Empfängern erlittenen Verluste übersteigen könnten, nicht unter Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV fallen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. November 2004, Spanien/Kommission, C-73/03, nicht veröffentlicht, EU:C:2004:711, Rn. 40 und 41).
- 41 In dem angefochtenen Beschluss hat die Kommission die Auffassung vertreten, die in Rede stehende Maßnahme sei dazu bestimmt, SAS teilweise für den Schaden zu entschädigen, der ihr durch die Annullierung oder Verschiebung ihrer Flüge infolge der Einführung von Reisebeschränkungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie entstanden sei. Zwar sei das Ausmaß des von SAS erlittenen Schadens zum Zeitpunkt des Erlasses dieses Beschlusses noch nicht bekannt gewesen, doch handele es sich um den „entgangenen Mehrwert“, der aus der Differenz zwischen den Einnahmen für den Zeitraum von März 2019 bis Februar 2020 und denjenigen für den Zeitraum von März 2020 bis Februar 2021 bestehe, von dem zum einen die auf der Grundlage der zwischen März 2019 und Februar 2020 angefallenen Kosten berechneten vermiedenen variablen Kosten und zum anderen die Gewinnmarge in Verbindung mit dem Einkommensverlust abgezogen worden seien. Die Höhe des Schadens sei vorläufig auf der Grundlage eines Rückgangs des Flugverkehrs zwischen 50 % und 60 % für den Zeitraum März 2020 bis Februar 2021 im Vergleich zum Zeitraum März 2019 bis Februar 2020 ermittelt worden und entspreche einem Betrag zwischen 5 und 15 Mrd. SEK.
- 42 Selbst wenn der aus der in Rede stehenden Maßnahme resultierende Beihilfebetrug dem garantierten Betrag von 1,5 Mrd. SEK entspräche, läge dieser Betrag unter diesen Umständen immer noch unter dem von SAS erlittenen Schaden. Dies wäre auch der Fall, wenn dieser Betrag mit einer im Wesentlichen mit der in Rede stehenden Maßnahme identischen, SAS zuvor vom Königreich Dänemark gewährten Beihilfe kumuliert würde, so dass der Gesamtbetrag der SAS gewährten Beihilfe 3 Mrd. SEK erreichen würde. Im Übrigen habe das Königreich Schweden zugesagt, bis spätestens am 30. Juni 2021 eine *Ex-post*-Bewertung des SAS tatsächlich entstandenen Schadens vorzunehmen und die Rückzahlung der erhaltenen Beihilfe zu verlangen, soweit sie diesen Schaden übersteige, wobei alle Beihilfen zu berücksichtigen seien, die SAS infolge der Covid-19-Pandemie möglicherweise gewährt würden, einschließlich der von ausländischen Behörden gewährten Beihilfen.

- 43 An erster Stelle bringt die Klägerin vor, erstens sei die in dem angefochtenen Beschluss vorgestellte Berechnungsmethode für die Bewertung des von SAS erlittenen Schadens nicht hinreichend genau und erlaube es nicht, den von diesem Unternehmen erlittenen Schaden richtig zu beurteilen. Insbesondere habe die Kommission nicht die Gründe für die Wahl des Bezugszeitraums (März 2019 bis Februar 2020) erläutert, nicht ausgewiesen, welche Kosten als variabel oder fix zu betrachten seien, und nicht angegeben, wie sichergestellt werden solle, dass die Einnahmeverluste direkt mit der Covid-19-Pandemie und nicht mit Entscheidungen der SAS zur Verringerung des Verkehrsaufkommens aus anderen finanziellen Gründen zusammenhängen. Demnach seien der Kommission ein Rechtsfehler und ein Beurteilungsfehler unterlaufen.
- 44 Zweitens hätte die Kommission den Schaden berücksichtigen müssen, der den anderen Luftfahrtunternehmen in Schweden entstanden sei.
- 45 Was zunächst die Bewertung des von SAS erlittenen Schadens angeht, so ergibt sich oben aus Rn. 41, dass die Kommission in dem angefochtenen Beschluss die zur Bemessung des Schadens zu berücksichtigenden Elemente, d. h. die entgangenen Einnahmen, die vermiedenen variablen Kosten und die Anpassung der Gewinnspanne sowie den Zeitraum, in dem dieser Schaden eintreten könnte, angegeben hat. Sie stellte ferner klar, dass bei der Ermittlung der Einnahmeverluste alle Einnahmen von SAS und nicht nur diejenigen aus dem Fluggastverkehr zu berücksichtigen seien, und legte eine nicht erschöpfende Liste der SAS entstandenen Kosten vor. Außerdem nahm die Kommission, wie aus den Rn. 35 bis 38 des angefochtenen Beschlusses hervorgeht, die Zusage der schwedischen Behörden zur Kenntnis, zum einen eine detaillierte und konkrete *Ex-post*-Quantifizierung des von SAS erlittenen Schadens und der dieser letztlich zugutegekommenen Höhe des Beihilfebetrags vorzunehmen und zum anderen sicherzustellen, dass SAS eine etwaige Überkompensation dieses Schadens zurückzahle.
- 46 Folglich ist davon auszugehen, dass die Kommission in Anbetracht der Umstände des vorliegenden Falles, der durch das außergewöhnliche Ereignis im Sinne von Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV, welches die Covid-19-Pandemie darstellt, seinen evolutiven Charakter und den notwendigerweise prognostischen Charakter der Quantifizierung des entstandenen Schadens und der Höhe der schließlich gewährten Beihilfe gekennzeichnet ist, in dem angefochtenen Beschluss mit hinreichender Genauigkeit eine Berechnungsmethode zur Bewertung des von SAS erlittenen Schadens vorgelegt hat.
- 47 Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Klägerin keinen Nachweis dafür erbracht hat, dass die Berechnungsmethode, wie sie in dem angefochtenen Beschluss festgelegt ist, die Zahlung einer staatlichen Beihilfe ermöglichen würde, die den von SAS tatsächlich erlittenen Schaden übersteigt. Insoweit kann der von der Klägerin angeführte Umstand, dass die Kommission in dem Dokument „Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen entstanden sind (Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV), Checkliste für die Mitgliedstaaten“ diese auffordert, „ein detailliertes Programm mit einer Berechnungsmethode zur Bewertung des Schadens“ vorzulegen, falls eine solche Methode im nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaats bereits existiert, nicht belegen, dass die im angefochtenen Beschluss festgelegte Berechnungsmethode für die Zwecke der Anwendung von Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV nicht präzise genug ist.
- 48 Darüber hinaus legt die Klägerin keine Beweise dafür vor, dass die Berücksichtigung der letzten zwölf Monate vor der Einführung der Beschränkungen infolge der Covid-19-Pandemie für die Zwecke der Bewertung des von SAS erlittenen Schadens die Kommission dazu veranlassen könnte, diesen Schaden zu überschätzen. Darüber hinaus rügt die Klägerin zwar, dass die

Kommission im angefochtenen Beschluss die fixen und variablen Kosten nicht genau ausgewiesen habe, und es trifft zu, dass diese Kosten ein wichtiges Element für die Berechnung des von SAS erlittenen Schadens, wie im angefochtenen Beschluss festgestellt, darstellen, doch erklärt sie nicht, inwieweit diese Ungenauigkeit dazu führen könnte, dass eine über den von SAS tatsächlich erlittenen Schaden hinausgehende Beihilfe gezahlt würde.

- 49 Schließlich ist anzumerken, dass die von der Kommission festgelegte Methode zwar nicht vollständig vermeidet, dass bei der Bewertung des genannten Schadens auch die Folgen von Entscheidungen von SAS berücksichtigt werden, die nicht unmittelbar mit der Covid-19-Pandemie zusammenhängen, doch erbringt die Klägerin keinen Nachweis dafür, dass die Einnahmen von SAS im Zeitraum März 2020 bis Februar 2021 im Vergleich zum Zeitraum März 2019 bis Februar 2020 ohne diese Pandemie wahrscheinlich zurückgegangen wären.
- 50 Angesichts dessen ist unter Berücksichtigung der obigen Ausführungen davon auszugehen, dass die Kommission bei der Bewertung des von SAS erlittenen Schadens weder einen Rechts- noch einen Beurteilungsfehler begangen hat.
- 51 Was sodann den von den anderen Luftfahrtunternehmen in Schweden erlittenen Schaden angeht, macht die Klägerin auf der Grundlage ihres Vorbringens im Rahmen des ersten Klagegrundes geltend, die Kommission hätte alle durch das fragliche außergewöhnliche Ereignis im Sinne von Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV Geschädigten berücksichtigen müssen. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten, wie oben in Rn. 25 erwähnt, nicht verpflichtet sind, allen durch ein solches außergewöhnliches Ereignis Geschädigten eine Beihilfe zu gewähren. Folglich war entgegen dem Vorbringen der Klägerin die Gewährung der Beihilfe allein an SAS nicht von der Erbringung des Nachweises durch die Kommission abhängig, dass der durch dieses Ereignis verursachte Schaden nur dieses Unternehmen betraf.
- 52 An zweiter Stelle trägt die Klägerin vor, die Kommission könne die Verhältnismäßigkeit der in Rede stehenden Maßnahme nicht vor März 2021 überprüfen. SAS erhalte den vollen Beihilfebetrag quasi unmittelbar nach Erlass des angefochtenen Beschlusses, während der Schaden bei SAS erst nach und nach bis März 2021 eintrete und die Höhe dieses Schadens hypothetisch bleibe, insbesondere mangels einer Methode für dessen Berechnung.
- 53 In diesem Zusammenhang ist erstens darauf hinzuweisen, dass es sich bei der fraglichen Maßnahme um eine Garantie für eine revolvingende Kreditfazilität handelt. Daraus folgt, dass der Beihilfehöchstbetrag, d. h. der garantierte Betrag von 1,5 Mrd. SEK, nur in dem Fall ausgezahlt wird, dass SAS nicht in der Lage ist, die ihr geliehenen Beträge in voller Höhe zurückzuzahlen. Die Klägerin bleibt jedoch den Beweis schuldig, dass die Kommission beim Erlass des angefochtenen Beschlusses hätte wissen müssen, dass SAS hierzu zwangsläufig nicht in der Lage sein würde.
- 54 Folglich entsprach, wie sich auch aus der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Art. [107] und [108 AEUV] auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften (ABl. 2008, C 155, S. 10) ergibt, die Höhe der Beihilfe für SAS *de facto* der Differenz zwischen dem SAS gewährten Zinssatz mit und ohne die in Rede stehende Maßnahme zum Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Beschlusses.
- 55 Die Kommission hat den Höchstzinssatz ohne die in Rede stehende Maßnahme auf 10,26 % veranschlagt, ohne dass dies von der Klägerin beanstandet worden wäre. Folglich kann der an SAS gezahlte Beihilfebetrag im ersten Jahr 153,9 Mio. SEK nicht übersteigen, wovon zudem noch

der SAS für diese Maßnahme in Rechnung gestellte Preis, der sich laut dem angefochtenen Beschluss auf mindestens 15 Mio. SEK pro Jahr beläuft, abzuziehen ist, ebenso wie der von SAS im Zusammenhang mit der Einführung der Maßnahme ausgehandelte Zinssatz.

- 56 Demzufolge kann die Klägerin nicht mit Erfolg geltend machen, SAS habe ab Erlass des angefochtenen Beschlusses Anspruch auf den vollen Betrag der Beihilfe.
- 57 Zweitens ging die Kommission davon aus, dass der von SAS erlittene, auf mindestens 5 Mrd. SEK geschätzte Schaden in jedem Fall höher sei als der durch die in Rede stehende Maßnahme garantierte Betrag, nämlich 1,5 Mrd. SEK. Obwohl jedoch die Bewertung des Schadens von Prognosen über den Rückgang des Flugverkehrs abhängt, legt die Klägerin keine Beweise vor, die diese Bewertung in Frage stellen könnten. Insbesondere widerspricht sie nicht der Annahme der Kommission, dass der Flugverkehr im Zeitraum von März 2020 bis Februar 2021 im Vergleich zum Zeitraum von März 2019 bis Februar 2020 um 50 % bis 60 % zurückgehen werde. Sie bestreitet auch nicht, dass sich der von SAS durch die Covid-19-Pandemie entstandene Schaden auf mindestens 5 Mrd. SEK beläuft.
- 58 Unter diesen Umständen kann die Klägerin die Verhältnismäßigkeit der in Rede stehenden Maßnahme nicht mit Erfolg in Frage stellen.
- 59 An dritter Stelle trägt die Klägerin vor, die Kommission habe weder die vom Königreich Norwegen und vom Königreich Dänemark gewährten Beihilfen noch etwaige vor März 2021 gewährte Beihilfen berücksichtigt.
- 60 Insoweit genügt der Hinweis, dass die Kommission in dem angefochtenen Beschluss zum einen festgestellt hat, dass der von SAS erlittene, auf mindestens 5 Mrd. SEK geschätzte Schaden höher sei als die sich aus der in Rede stehenden Maßnahme und aus der zuvor vom Königreich Dänemark zugunsten von SAS erlassenen Maßnahme ergebenden kumulierten Garantiebeträge, nämlich 3 Mrd. SEK. Zum anderen hat die Kommission ausdrücklich auf alle Beihilfen verwiesen, die SAS für die durch die Covid-19-Pandemie verursachten Schäden bis zum ersten Quartal 2021 gewährt werden könnten. Das Königreich Schweden sagte daher zu, die Rückzahlung der sich aus der in Rede stehenden Maßnahme ergebenden Beihilfe zu verlangen, soweit diese zusammen mit anderen, auch von ausländischen Behörden gewährten Beihilfen den tatsächlich von SAS erlittenen Schaden übersteige.
- 61 Folglich kann die Klägerin nicht mit Erfolg geltend machen, die Kommission habe weder die vom Königreich Norwegen und vom Königreich Dänemark gewährten Beihilfen noch etwaige vor März 2021 gewährte Beihilfen berücksichtigt.
- 62 An vierter Stelle trägt die Klägerin vor, die Kommission habe nicht den Wettbewerbsvorteil berücksichtigt, der sich aus dem diskriminierenden Charakter der in Rede stehenden Maßnahme ergebe.
- 63 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass für die Beurteilung der Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt der dem Empfänger durch diese Beihilfe verschaffte Vorteil nicht den von diesem durch die Ausnutzung dieses Vorteils erzielten wirtschaftlichen Gewinn umfasst. Ein solcher Gewinn muss nicht mit dem Vorteil zusammenfallen, den diese Beihilfe darstellt, oder kann sogar völlig fehlen, ohne dass dies eine andere Beurteilung der Vereinbarkeit dieser Beihilfe mit

dem Binnenmarkt rechtfertigt (vgl. in diesem Sinne und entsprechend Urteil vom 21. Dezember 2016, Kommission/Aer Lingus und Ryanair Designated Activity, C-164/15 P und C-165/15 P, EU:C:2016:990, Rn. 92).

- 64 Folglich ist festzustellen, dass die Kommission zu Recht den Vorteil, der SAS durch die in Rede stehende Maßnahme gewährt wurde, wie oben in den Rn. 52 bis 58 ausgeführt, berücksichtigt hat. Dagegen kann der Kommission nicht vorgehalten werden, sie habe das Vorliegen eines aus diesem Vorteil resultierenden wirtschaftlichen Gewinns nicht festgestellt.
- 65 Unter diesen Umständen kann die Klägerin nicht mit Erfolg rügen, die Kommission habe einen etwaigen Wettbewerbsvorteil, der sich aus dem von ihr behaupteten diskriminierenden Charakter ergebe, nicht berücksichtigt.
- 66 Folglich ist der zweite Teil des zweiten Klagegrundes und damit der zweite Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

Zum dritten Klagegrund: Verstoß der Kommission gegen verschiedene Bestimmungen betreffend die Liberalisierung des Luftverkehrs in der Union

- 67 Die Klägerin macht geltend, die Kommission habe gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung sowie gegen die Dienstleistungs- und die Niederlassungsfreiheit verstoßen, da die in Rede stehende Maßnahme den in Schweden ansässigen Unternehmen vorbehaltene günstigere Bedingungen biete.
- 68 Die Kommission, die Französische Republik, das Königreich Schweden und SAS weisen das Vorbringen der Klägerin zurück
- 69 Es ist darauf hinzuweisen, dass eine staatliche Beihilfe, die gegen Bestimmungen oder allgemeine Grundsätze des Unionsrechts verstößt, nicht für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann (Urteil vom 22. September 2020, Österreich/Kommission, C-594/18 P, EU:C:2020:742, Rn. 44, vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 15. April 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, Rn. 50 und 51).

Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung

- 70 Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung verlangt, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, es sei denn, eine solche Behandlung ist objektiv gerechtfertigt (Urteil vom 15. April 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, Rn. 66, vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 5. Juni 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, Rn. 49).
- 71 Die Merkmale unterschiedlicher Sachverhalte und somit deren Vergleichbarkeit sind u. a. im Licht des Ziels und des Zwecks der Unionsmaßnahme, die die fragliche Unterscheidung einführt, zu bestimmen und zu beurteilen. Außerdem sind die Grundsätze und Ziele des Regelungsbereichs zu berücksichtigen, dem die in Rede stehende Maßnahme unterfällt (Urteil vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique und Lorraine u. a., C-127/07, EU:C:2008:728, Rn. 26).

- 72 Im Übrigen dürfen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört, die Handlungen der Unionsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der betreffenden Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist (Urteil vom 17. Mai 1984, Denkvit Nederland, 15/83, EU:C:1984:183, Rn. 25), wobei zu beachten ist, dass, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und dass die verursachten Nachteile gegenüber den angestrebten Zielen nicht unangemessen sein dürfen (Urteil vom 30. April 2019, Italien/Rat [Fangquoten für Schwertfisch im Mittelmeer], C-611/17, EU:C:2019:332, Rn. 55).
- 73 Die Klägerin trägt vor, der angefochtene Beschluss erlaube eine diskriminierende Behandlung, die zur Erreichung des Ziels der in Rede stehenden Maßnahme, nämlich der Behebung der durch die Covid-19-Pandemie verursachten Schäden, nicht erforderlich sei. Das in diesem Beschluss ebenfalls genannte Ziel der Aufrechterhaltung der Anbindung Schwedens sowie der innerskandinavischen Anbindungen verstoße gegen Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV. Zudem erforderten dieses Ziel und dasjenige der Aufrechterhaltung der Marktstruktur die Berücksichtigung anderer Luftfahrtunternehmen, da SAS weniger als die Hälfte des gesamten schwedischen inländischen und internationalen Fluggastverkehrs Schwedens ausmache. Im Übrigen garantiere die schwedische Beihilferegulation die Anbindung Schwedens, und die in Rede stehende Maßnahme bewirke eine Diskriminierung zugunsten von SAS im Vergleich zu den anderen Luftfahrtunternehmen, denen diese Regelung zugutekommen könnte. Schließlich stelle das Ziel der Aufrechterhaltung der innerskandinavischen Anbindungen eine Diskriminierung aus Gründen der Staatszugehörigkeit dar.
- 74 Insoweit ist an erster Stelle festzustellen, dass die in Rede stehende Maßnahme entgegen dem Vorbringen der Klägerin, abgesehen von einem teilweisen Ausgleich des SAS durch die Covid-19-Pandemie entstandenen Schadens, nicht zum Ziel hat, die Anbindung Schwedens, die „innerskandinavische Zugänglichkeit“ oder die schwedische Wirtschaft zu erhalten.
- 75 So ist zum einen festzustellen, dass die Klägerin insoweit auf Rn. 26 des angefochtenen Beschlusses verweist. Diese Randnummer befindet sich im Abschnitt „Begünstigter“, in dem lediglich der Begünstigte der fraglichen Maßnahme, nämlich SAS, beschrieben wird. Zum anderen ergibt sich aus dem Abschnitt „Ziel der Maßnahme“ des angefochtenen Beschlusses, insbesondere aus dessen Rn. 9, dass die in Rede stehende Maßnahme ausschließlich darauf abzielt, SAS teilweise für den Schaden zu entschädigen, der ihr durch die Annullierung oder Verschiebung ihrer Flüge infolge der Einführung von Reisebeschränkungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie entstanden ist.
- 76 Folglich kann die Klägerin auch nicht mit Erfolg geltend machen, die in Rede stehende Maßnahme diene der Aufrechterhaltung der Marktstruktur. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission auf der ersten Seite des Dokuments „Overview of the rules on State aid and public service obligations applicable to the aviation sector during the COVID 19 outbreak“ (Überblick über die Regeln für staatliche Beihilfen und gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, die während des Covid-19-Ausbruchs auf den Luftverkehrssektor anwendbar sind) ausführt: „Im Interesse der Wirtschaft und der Verbraucher in der Union sollten die Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen auf einer nicht diskriminierenden Grundlage und in einer Weise gestalten, die die Marktstrukturen vor der Krise bewahrt und den Weg für eine rasche wirtschaftliche Erholung ebnet“. Auch wenn es aus wettbewerbsrechtlicher Sicht vorzuziehen sein mag, alle Wirtschaftsakteure zu unterstützen, um eine Verringerung ihrer Zahl zu verhindern, ist darauf hinzuweisen, dass die

Mitgliedstaaten, wie oben in Rn. 25 ausgeführt, nicht verpflichtet sind, alle durch ein außergewöhnliches Ereignis im Sinne von Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV entstandenen Schäden zu beseitigen und folglich allen hierdurch Geschädigten Beihilfen zu gewähren.

- 77 An zweiter Stelle ist festzustellen, dass eine Einzelbeihilfe wie die in Rede stehende zwangsläufig nur einem einzigen Unternehmen zugutekommt, unter Ausschluss aller anderen Unternehmen, einschließlich derjenigen, die sich in einer vergleichbaren Lage wie der Beihilfeempfänger befinden. Somit führt eine solche Einzelbeihilfe naturgemäß zu einer Ungleichbehandlung oder sogar Diskriminierung, die jedoch in der individuellen Natur der Maßnahme begründet ist. Die von der Klägerin vertretene Auffassung, die fragliche Einzelbeihilfe verstoße gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung, bedeutet im Kern, die Vereinbarkeit einer jeden Einzelbeihilfe mit dem Binnenmarkt systematisch allein mit der Begründung in Frage zu stellen, dass sie ihrem Wesen nach ausschließlich und daher diskriminierend sei, obwohl das Unionsrecht den Mitgliedstaaten die Gewährung von Einzelbeihilfen erlaubt, sofern alle in Art. 107 AEUV aufgestellten Voraussetzungen erfüllt sind.
- 78 Diesbezüglich ist im Übrigen oben in Rn. 25 darauf hingewiesen worden, dass die Mitgliedstaaten insbesondere im Zusammenhang mit Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV nicht verpflichtet sind, alle durch ein außergewöhnliches Ereignis entstandenen Schäden zu beseitigen und folglich allen hierdurch Geschädigten eine Beihilfe zu gewähren.
- 79 An dritter Stelle ist festzustellen, dass die Klägerin unter Berücksichtigung der oben in Rn. 71 angeführten Rechtsprechung zu Recht geltend macht, sämtliche in Schweden tätigen Luftfahrtunternehmen seien von den Beschränkungen in Verbindung mit der Covid-19-Pandemie betroffen gewesen und folglich sei ihnen allen, ebenso wie SAS, ein Schaden durch die Annullierung oder Verschiebung ihrer Flüge infolge der Einführung von Reisebeschränkungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie entstanden.
- 80 Doch selbst wenn, wie die Klägerin geltend macht, die durch die in Rede stehende Maßnahme eingeführte Ungleichbehandlung, insofern, als sie nur SAS zugutekomme, einer Diskriminierung gleichgesetzt werden könne, ist zu prüfen, ob sie durch ein rechtmäßiges Ziel gerechtfertigt ist und ob sie zur Erreichung dieses Ziels erforderlich, geeignet und verhältnismäßig ist (siehe oben, Rn. 70 und 72). Ebenso ist, soweit sich die Klägerin auf Art. 18 Abs. 1 AEUV beruft, darauf hinzuweisen, dass nach dieser Bestimmung jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit „unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge“ in deren Anwendungsbereich verboten ist. Es ist daher zu prüfen, ob diese Ungleichbehandlung nach Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV, der die Rechtsgrundlage für den angefochtenen Beschluss bildet, zulässig ist. Diese Prüfung richtet sich zum einen darauf, ob das Ziel der in Rede stehenden Maßnahme den Anforderungen der letztgenannten Bestimmung entspricht, und zum anderen darauf, dass die Modalitäten der Gewährung der in Rede stehenden Maßnahme, d. h. im vorliegenden Fall der Umstand, dass sie nur SAS zugutekommt, geeignet sind, die Erreichung dieses Ziels zu ermöglichen, und nicht über das hinausgehen, was zu dessen Erreichung erforderlich ist.
- 81 Was das Ziel der in Rede stehenden Maßnahme angeht, so bestreitet die Klägerin nicht, dass der Ausgleich des durch die Annullierung oder Verschiebung von Flügen eines Luftfahrtunternehmens infolge der Einführung von Reisebeschränkungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie entstandenen Schadens die Beseitigung des durch diese Pandemie

verursachten Schadens ermöglicht. Wie oben in Rn. 20 ausgeführt, stellt die Klägerin auch nicht in Abrede, dass die Covid-19-Pandemie ein außergewöhnliches Ereignis im Sinne von Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV darstellt.

- 82 Was die Art und Weise der Bewilligung der in Rede stehenden Maßnahme angeht, hat die Kommission in dem angefochtenen Beschluss festgestellt, dass auf SAS, deren Aktivitäten sich auf Dänemark, Schweden und Norwegen konzentrierten, 67 % des innerskandinavischen Flugverkehrs und beinahe die Hälfte (49,2 %) des innerschwedischen Verkehrs entfielen. Die Klägerin räumt jedoch selbst ein, dass „der Marktanteil ein akzeptabler Indikator für die von den Luftfahrtunternehmen erlittenen Schäden ist“.
- 83 Sie macht gleichwohl geltend, ein solcher Umstand könne nicht die sich aus der in Rede stehenden Maßnahme ergebende Ungleichbehandlung rechtfertigen. Ihrer Auffassung nach ist diese Ungleichbehandlung nämlich nicht verhältnismäßig, da diese Maßnahme SAS die gesamte zur Beseitigung des durch die Covid-19-Pandemie entstandenen Schadens bestimmte Beihilfe gewähre, obwohl auf SAS nur 35 % dieses Schadens entfielen.
- 84 Hierzu ergibt sich aus dem angefochtenen Beschluss, dass SAS aufgrund ihrer höheren Marktanteile stärker von den Beschränkungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie betroffen war als die anderen in Schweden tätigen Luftfahrtunternehmen. Dies wird durch die Angaben in Anlage A.3.2 zur Klageschrift bestätigt, aus denen hervorgeht, dass SAS mit 35 % den höchsten Marktanteil in Schweden hatte und dass dieser Marktanteil deutlich höher war als diejenigen ihres nächstgrößeren Wettbewerbers und der Klägerin, die einen Marktanteil von nur 19 % bzw. 5 % besaßen.
- 85 Darüber hinaus geht insbesondere aus den oben in Rn. 82 angeführten Zahlen hervor, dass SAS im Verhältnis wesentlich stärker von diesen Beschränkungen betroffen ist als die Klägerin, die, wie aus Anlage A.3.2 zur Klageschrift hervorgeht, nur einen sehr geringen Teil ihrer Flugtätigkeit von und nach Schweden ausübte, im Gegensatz zu SAS, bei der dieser Teil sehr viel größer ist.
- 86 Somit ist festzustellen, dass die Ungleichbehandlung von SAS im Hinblick auf die Beseitigung des aus diesen Beschränkungen resultierenden Schadens angemessen ist und – wie bereits oben in den Rn. 52 bis 61 ausgeführt – nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.
- 87 Die Klägerin hat überdies – vor dem Hintergrund des oben in Rn. 55 festgestellten geringen Umfangs der in Rede stehenden Maßnahme – nicht dargetan, dass angesichts der oben in Rn. 41 angeführten Bewertung des von SAS erlittenen Schadens eine Aufteilung dieses Betrags auf alle in Schweden vertretenen Luftfahrtunternehmen die Maßnahme nicht ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt hätte.
- 88 Schließlich geht aus dem angefochtenen Beschluss zwar hervor, dass die in Rede stehende Maßnahme SAS u. a. deshalb gewährt wurde, weil diese auch nach der schwedischen Beihilferegelung beihilfeberechtigt war und folglich im Besitz einer vom Königreich Schweden erteilten Genehmigung war, doch ist festzustellen, dass das Ziel dieser Maßnahme nur darin besteht, den von SAS erlittenen Schaden zu beseitigen, nicht aber für alle für die Regelung in Betracht kommenden Fluggesellschaften. Da SAS von den Beschränkungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie stärker betroffen war als alle in Schweden tätigen Fluggesellschaften,

einschließlich derjenigen, die eine Genehmigung von einem anderen Mitgliedstaat als Schweden erhalten haben, können die Förderkriterien der schwedischen Beihilferegelung die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses nicht in Frage stellen.

- 89 Demzufolge war es gerechtfertigt, nur SAS in den Genuss der in Rede stehenden Maßnahme kommen zu lassen, so dass diese Maßnahme nicht gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung verstößt.

Zum Verstoß gegen die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit

- 90 Zum einen ist festzustellen, dass die Bestimmungen des AEU-Vertrags über die Niederlassungsfreiheit die Inländerbehandlung im Aufnahmemitgliedstaat sicherstellen sollen (vgl. Urteil vom 6. Oktober 2015, Finanzamt Linz, C-66/14, EU:C:2015:661, Rn. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 91 Zum anderen steht der freie Dienstleistungsverkehr der Anwendung einer nationalen Regelung entgegen, die die Erbringung von Dienstleistungen zwischen Mitgliedstaaten gegenüber der Erbringung von Dienstleistungen allein innerhalb eines Mitgliedstaats erschwert, und zwar unabhängig davon, ob eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes vorliegt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Februar 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, Rn. 25). Jedoch ist zu beachten, dass nach Art. 58 Abs. 1 AEUV für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs die Bestimmungen des Titels über den Verkehr, d. h. des Titels VI des AEU-Vertrags, gelten. Der freie Dienstleistungsverkehr im Bereich des Verkehrs unterliegt somit im Rahmen des Primärrechts einer besonderen rechtlichen Regelung (Urteil vom 18. März 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, Rn. 36). Folglich gilt Art. 56 AEUV, der den freien Dienstleistungsverkehr gewährleistet, nicht als solcher für den Bereich der Luftfahrt (Urteil vom 25. Januar 2011, Neukirchinger, C-382/08, EU:C:2011:27, Rn. 22).
- 92 Maßnahmen zur Liberalisierung von Luftverkehrsdiensten können daher nur auf der Grundlage von Art. 100 Abs. 2 AEUV erlassen werden (Urteil vom 18. März 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, Rn. 38). Wie die Klägerin jedoch zu Recht geltend macht, hat der Unionsgesetzgeber auf der Grundlage dieser Bestimmung die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (ABl. 2008, L 293, S. 3) erlassen, die gerade darauf gerichtet ist, auf dem Gebiet des Luftverkehrs die Bedingungen für die Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs festzulegen (vgl. entsprechend Urteil vom 6. Februar 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, Rn. 23 und 24).
- 93 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass die Klägerin im Wesentlichen geltend macht, die in Rede stehende Maßnahme stelle wegen ihres diskriminierenden Charakters ein Hindernis für die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr dar.
- 94 Nun trifft es zwar zu, dass die in Rede stehende Maßnahme eine Einzelbeihilfe betrifft, die nur SAS zugutekommt, doch hat die Klägerin nicht dargetan, inwiefern dieser ausschließliche Charakter geeignet ist, sie davon abzuhalten, sich in Schweden niederzulassen oder Dienstleistungen von und nach Schweden zu erbringen. Darüber hinaus hat sie insbesondere nicht die tatsächlichen oder rechtlichen Umstände angegeben, die dazu führen würden, dass diese Maßnahme wettbewerbsbeschränkende Wirkungen entfaltet, die über diejenigen

hinausgingen, die das Verbot des Art. 107 Abs. 1 AEUV auslösen, die aber, wie oben in den Rn. 70 bis 89 ausgeführt, gleichwohl erforderlich und verhältnismäßig sind, um den SAS durch das außergewöhnliche Ereignis, wie es die Covid-19-Pandemie darstellt, entstandenen Schaden im Einklang mit den Anforderungen des Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV zu beheben.

- 95 Daher kann die in Rede stehende Maßnahme kein Hindernis für die Niederlassungsfreiheit oder den freien Dienstleistungsverkehr darstellen. Folglich kann die Klägerin der Kommission nicht mit Erfolg vorwerfen, nicht die Vereinbarkeit dieser Maßnahme mit der Niederlassungsfreiheit und dem freien Dienstleistungsverkehr geprüft zu haben.
- 96 Aufgrund dessen ist der dritte Klagegrund der Klägerin zurückzuweisen.

Zum vierten Klagegrund: Verletzung der Verfahrensrechte der Klägerin dadurch, dass die Kommission es trotz ernsthafter Schwierigkeiten abgelehnt habe, ein förmliches Prüfverfahren einzuleiten

- 97 Die Klägerin macht geltend, die von der Kommission durchgeführte Prüfung sei unzureichend gewesen, insbesondere was die Verhältnismäßigkeit der in Rede stehenden Maßnahme und deren Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung sowie den Grundsätzen des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit angehe. Die Unzulänglichkeit dieser Prüfung bezeuge das Vorliegen ernsthafter Schwierigkeiten, die die Kommission hätten veranlassen müssen, das förmliche Prüfverfahren einzuleiten und der Klägerin Gelegenheit zu geben, sich zu äußern und damit Einfluss auf diese Prüfung zu nehmen.
- 98 Die Kommission, die Französische Republik, das Königreich Schweden und SAS weisen das Vorbringen der Klägerin zurück.
- 99 Wie die Kommission im Kern vorträgt, hat der vierte Klagegrund der Klägerin in Wirklichkeit subsidiären Charakter, für den Fall, dass das Gericht die Richtigkeit der Beurteilung der Beihilfe als solche nicht prüfen sollte. Nach ständiger Rechtsprechung soll dieser Klagegrund es einer betroffenen Partei nämlich ermöglichen, in dieser Eigenschaft eine Klage nach Art. 263 AEUV zu erheben, was ihr andernfalls verweigert würde (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 24. Mai 2011, Kommission/Kronoply und Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, Rn. 48, und vom 27. Oktober 2011, Österreich/Scheucher-Fleisch u. a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, Rn. 44). Das Gericht hat jedoch die ersten drei Klagegründe geprüft, die sich auf die Richtigkeit der Beurteilung der Beihilfe als solche beziehen, so dass dieser Klagegrund gegenstandslos ist.
- 100 Außerdem ist zu beachten, dass dieser Klagegrund keinen eigenständigen Inhalt hat. Im Rahmen eines solchen Klagegrundes kann der Kläger zur Wahrung der ihm im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens zustehenden Verfahrensrechte nur Klagegründe anführen, die geeignet sind zu zeigen, dass die Beurteilung der Informationen und Angaben, über die die Kommission in der Phase der vorläufigen Prüfung der angemeldeten Maßnahme verfügte oder hätte verfügen können, Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der fraglichen Maßnahme mit dem Binnenmarkt hätte geben müssen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 22. Dezember 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, Rn. 81, vom 9. Juli 2009, 3F/Kommission, C-319/07 P, EU:C:2009:435, Rn. 35, und vom 24. Mai 2011, Kommission/Kronoply und Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, Rn. 59), wie z. B. die Unzulänglichkeit oder Unvollständigkeit der von der Kommission im Vorprüfungsverfahren durchgeführten Prüfung oder das Vorliegen von

Beschwerden Dritter. Indessen ist festzustellen, dass der vierte Klagegrund die in den ersten drei Klagegründen vorgebrachten Argumente zusammenfasst, ohne besondere Elemente in Bezug auf etwaige ernsthafte Schwierigkeiten hervorzuheben.

- 101 Da das Gericht diese Klagegründe in der Sache geprüft hat, ist eine Prüfung der Stichhaltigkeit dieses Klagegrundes somit nicht erforderlich.

Zum fünften Klagegrund: Verstoß der Kommission gegen Art. 296 Abs. 2 AEUV

- 102 Die Klägerin macht geltend, die Kommission habe gegen Art. 296 Abs. 2 AEUV verstoßen, da sie den SAS gewährten Wettbewerbsvorteil nicht gewürdigt habe, nicht erläutert habe, wie sie den Umfang der in Rede stehenden Maßnahme ermittelt habe, nicht den durch die Covid-19-Pandemie verursachten Schaden bewertet habe, nicht geprüft habe, ob diese Maßnahme mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung sowie den Grundsätzen des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit vereinbar sei, nicht berücksichtigt habe, dass diese Maßnahme gegenüber der schwedischen Beihilferegelung subsidiär sei, und nicht geprüft habe, ob die Maßnahme mit Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV vereinbar sei. Die Argumentation der Kommission sei somit entweder nicht vorhanden, tautologisch oder widersprüchlich.
- 103 In der mündlichen Verhandlung hat die Klägerin im Kern hinzugefügt, das außergewöhnliche Ereignis im Sinne von Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV, um das es in der vorliegenden Rechtssache gehe, sei in dem angefochtenen Beschluss nicht eindeutig bezeichnet. Der neunte Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses beziehe sich auf Reisebeschränkungen, die Mitte Juni 2020 aufgehoben worden seien, während der 29. Erwägungsgrund dieses Beschlusses sich auf die Covid-19-Pandemie als Ganzes beziehe und von einem Schaden ausgehe, der bis März 2021 eintreten werde. Schließlich habe die Kommission nicht nur ihre Begründungspflicht verletzt, sondern auch ein wesentliches Formerfordernis nicht beachtet.
- 104 Die Kommission, die Französische Republik, das Königreich Schweden und SAS weisen das Vorbringen der Klägerin zurück.
- 105 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei der nach Art. 296 AEUV vorgeschriebenen Begründung um ein wesentliches Formerfordernis handelt (Urteil vom 18. Juni 2015, Ipatau/Rat, C-535/14 P, EU:C:2015:407, Rn. 37) und dass diese der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Unionsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen muss, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Das Begründungserfordernis ist somit nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und dem Interesse zu beurteilen, das die Adressaten oder andere durch den Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffene Personen an Erläuterungen haben können. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Anforderungen des Art. 296 AEUV genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontextes sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (Urteile vom 2. April 1998, Kommission/Sytraval und Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, Rn. 63, vom 22. Juni 2004, Portugal/Kommission, C-42/01, EU:C:2004:379, Rn. 66, und vom 15. April 2008, Nuova Agricast, C-90/06, EU:C:2008:224, Rn. 79).

- 106 Was die Natur des betreffenden Rechtsakts angeht, erging im vorliegenden Fall der angefochtene Beschluss am Ende der durch Art. 108 Abs. 3 AEUV für Beihilfen eingeführten Vorprüfungsphase, die nur dazu dient, der Kommission eine erste Meinungsbildung über die teilweise oder völlige Vereinbarkeit der fraglichen Beihilfe zu ermöglichen, ohne das in Abs. 2 dieses Artikels vorgesehene förmliche Prüfverfahren einzuleiten, das es seinerseits der Kommission ermöglichen soll, umfassend Kenntnis von allen diese Beihilfe betreffenden Gesichtspunkten zu erhalten.
- 107 Eine solche, innerhalb kurzer Frist zu treffende Entscheidung muss aber nur die Gründe enthalten, aus denen die Kommission keine ernsthaften Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Frage der Vereinbarkeit der betreffenden Beihilfe mit dem Binnenmarkt sieht (Urteil vom 22. Dezember 2008, *Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, Rn. 65).
- 108 Hierzu ist erstens hinsichtlich des Wertes des Wettbewerbsvorteils und des Beihilfebetrags festzustellen, dass die Kommission in dem angefochtenen Beschluss ausgeführt hat, das Königreich Schweden könne den Umfang der in Rede stehenden Beihilfemaßnahme nicht ermitteln, da SAS zum Zeitpunkt des Erlasses dieses Beschlusses noch nicht über eine revolvingende Kreditfazilität unter Inanspruchnahme dieser Maßnahme verhandelt habe. Die Kommission hat jedoch, wie oben in Rn. 55 erwähnt, eine Schätzung des Satzes vorgenommen, der SAS ohne die Maßnahme in Rechnung gestellt worden wäre. Außerdem hat sie die Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt geprüft, indem sie deren Nominalwert berücksichtigte.
- 109 Soweit die Klägerin im Übrigen auf den Wettbewerbsvorteil verweist, der sich aus dem diskriminierenden Charakter der in Rede stehenden Maßnahme ergebe, genügt die Feststellung, dass die Kommission, wie sich oben aus Rn. 64 ergibt, nicht verpflichtet war, einen solchen Vorteil bei der Beurteilung der Vereinbarkeit dieser Maßnahme mit dem Binnenmarkt zu berücksichtigen, so dass sie ihn in dem angefochtenen Beschluss auch nicht zu erwähnen brauchte.
- 110 Schließlich hat die Kommission zum einen den von SAS erlittenen Schaden auf zwischen 5 und 15 Mrd. SEK beziffert und zum anderen die oben in Rn. 45 aufgeführten Gesichtspunkte angegeben, die bei der Berechnung dieses Schadens durch das Königreich Schweden berücksichtigt werden sollten.
- 111 Zweitens ist zum Grundsatz der Nichtdiskriminierung sowie zu den Grundsätzen des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit darauf hinzuweisen, dass das Unionsorgan, das den Rechtsakt erlassen hat, in dem Fall, dass sich die durch die Maßnahme Begünstigten und die von ihr ausgeschlossenen Wirtschaftsteilnehmer in einer vergleichbaren Situation befinden, verpflichtet ist, im Rahmen einer spezifischen Begründung darzulegen, weshalb diese unterschiedliche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist (Urteil vom 15. April 2008, *Nuova Agricast*, C-390/06, EU:C:2008:224, Rn. 82). Im vorliegenden Fall ist jedoch festzustellen, dass der angefochtene Beschluss die oben in Rn. 82 angeführten Elemente enthält, die es ermöglichen zu verstehen, warum die Kommission es für gerechtfertigt hielt, dass die in Rede stehende Maßnahme nur SAS zugutekommen sollte.
- 112 Was drittens die Vereinbarkeit der in Rede stehenden Maßnahme mit Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV betrifft, so genügt die Feststellung, dass diese Maßnahme auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 2 Buchst. b AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt wurde. Der angefochtene Beschluss wäre nur dann unzureichend begründet, wenn die Kommission verpflichtet gewesen wäre, Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV anzuwenden (vgl. in diesem Sinne

und entsprechend Urteil vom 8. März 2017, Viasat Broadcasting UK/Kommission, C-660/15 P, EU:C:2017:178, Rn. 45), was im vorliegenden Fall, wie oben in Rn. 34 festgestellt, nicht der Fall war.

- 113 Viertens ist zu dem außergewöhnlichen Ereignis, um das es in der vorliegenden Rechtssache geht, festzustellen, dass die Kommission, wie oben in Rn. 20 ausgeführt und wie aus den Rn. 53 bis 58 des angefochtenen Beschlusses ersichtlich, die Auffassung vertrat, dass die Covid-19-Pandemie ein solches Ereignis darstelle.
- 114 Zwar heißt es in Rn. 3 des angefochtenen Beschlusses, dass die Empfehlung der schwedischen Behörden, nicht lebensnotwendige Reisen zu vermeiden, „mindestens bis zum 15. Juni 2020“ gelte, doch ist festzustellen, dass der Zweck der in Rede stehenden Maßnahme, wie in Rn. 9 dieses Beschlusses erwähnt, darin besteht, SAS teilweise für den Schaden zu entschädigen, der ihr durch die Annullierung oder Verschiebung ihrer Flüge infolge der Einführung von Reisebeschränkungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie entstanden ist, ohne dass diese Beschränkungen genau bezeichnet wurden. Daher geht aus dem angefochtenen Beschluss nicht hervor, dass der von SAS erlittene Schaden nicht auch aus weiterhin geltenden oder nach Aufhebung der Empfehlung der schwedischen Behörden erlassenen Beschränkungen resultieren könnte, die, wie sich im Übrigen aus dem ausdrücklichen Wortlaut von Rn. 3 dieses Beschlusses ergibt, wahrscheinlich auch nach dem 15. Juni 2020 weiter gelten würde. Daher ist festzustellen, dass es keinen Widerspruch darstellt, wenn sowohl davon ausgegangen wird, dass der von SAS erlittene Schaden durch Reisebeschränkungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie entstanden ist, als auch, dass dieser Schaden nach dem 15. Juni 2020 und bis 2021 eintreten könnte.
- 115 Daraus folgt, dass der angefochtene Beschluss hinreichend begründet ist und der fünfte Klagegrund der Klägerin somit zurückzuweisen ist.
- 116 Nach alledem ist die Klage in vollem Umfang abzuweisen, ohne dass über ihre Zulässigkeit entschieden zu werden braucht.

Kosten

- 117 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Kommission ihre eigenen Kosten und die Kosten der Kommission, einschließlich der im Zusammenhang mit dem Antrag auf vertrauliche Behandlung entstandenen Kosten, aufzuerlegen.
- 118 Die Französische Republik und das Königreich Schweden tragen gemäß Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ihre eigenen Kosten.
- 119 SAS trägt gemäß Art. 138 Abs. 3 der Verfahrensordnung ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Zehnte erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. Die Ryanair DAC trägt ihre eigenen Kosten und die Kosten der Europäischen Kommission, einschließlich der im Zusammenhang mit dem Antrag auf vertrauliche Behandlung entstandenen Kosten.**
- 3. Die Französische Republik, das Königreich Schweden und die SAS AB tragen ihre eigenen Kosten.**

Van der Woude

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. April 2021.

Unterschriften