Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GIOVANNI PITRUZZELLA
apresentadas em 26 de janeiro de 2023[1]

Processo C-320/21 P

Ryanair DAC
contra

Comissão Europeia

«Recurso — Auxílios de Estado — Artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE — Suécia — COVID-19 — Garantia pública sobre uma linha de crédito renovável — Decisão da Comissão Europeia de não suscitar objeções»

I. Introdução

1. Em 13 de março de 2020, dois dias depois de a Organização Mundial da Saúde (OMS) ter qualificado a epidemia de Covid-19 de pandemia, a Comissão Europeia emitiu um comunicado de imprensa[2] por meio do qual pretendeu reagir imediatamente, mediante uma «resposta coordenada a nível europeu», ao grave choque económico para a União Europeia causado pela emergência sanitária. No referido comunicado de imprensa, a Comissão declarou que utilizaria todos os instrumentos ao seu dispor para atenuar as consequências da pandemia e, especialmente, «permitir que os Estados-Membros atuem resolutamente e de forma coordenada, recorrendo a toda a flexibilidade dos nossos enquadramentos no domínio dos auxílios estatais […]». Sublinhou igualmente que a principal resposta orçamental ao coronavírus viria dos orçamentos nacionais dos Estados-Membros e que as normas da UE em matéria de auxílios estatais permitiam aos Estados-Membros tomar medidas rápidas e eficazes para apoiar as empresas. Em 19 de março de 2020, a Comissão adotou uma Comunicação sobre o Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19[3] (a seguir «Comunicação Quadro temporário»): a Comunicação Quadro temporário preconizava, designadamente, o recurso pelos Estados-Membros a derrogações específicas da proibição de auxílio de Estado previstas no Tratado para as situações de crise, nomeadamente o artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE[4] e o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE[5]. Com base na Comunicação Quadro temporário, diversos Estados-Membros adotaram medidas de

1 Língua original: italiano.

2 IP/20/459, acessível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_459.

3 JO 2020, C 91 I, p. 1.

4 Nos termos do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, «são compatíveis com o mercado interno […] [o]s auxílios destinados a remediar os danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários».

5 Nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, «podem ser considerados compatíveis com o mercado interno […] [o]s auxílios destinados a fomentar a realização de um projeto importante de interesse europeu comum, ou a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro».

apoio relativas às companhias aéreas com licença de exploração válida emitida pela Suécia, sob a forma de auxílios individuais ou de regimes de auxílios. As referidas medidas, baseadas, conforme o caso, no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE ou no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, foram declaradas compatíveis com o mercado interno pela Comissão Europeia, sem dar início ao procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE, em prazos especialmente curtos. O grupo Ryanair impugnou grande parte dessas decisões no Tribunal Geral. Este último negou provimento, até à presente data, a todos os recursos, com exceção de três recursos por vício de fundamentação, a que deu provimento, mantendo os efeitos das respetivas decisões anuladas [6]. Encontram-se atualmente pendentes no Tribunal de Justiça oito recursos interpostos pelo grupo Ryanair.

2. Através do recurso objeto das presentes conclusões, a Ryanair DAC (a seguir «Ryanair» ou «recorrente») pede ao Tribunal de Justiça que anule o Acórdão de 14 de abril de 2021, Ryanair/Comissão (SAS, Suécia; COVID-19) [7] (a seguir «acórdão recorrido»), pelo qual o Tribunal Geral rejeitou o pedido por si apresentado, nos termos do artigo 263.º TFUE, de anulação da Decisão C(2020) 2784 final da Comissão, de 24 de abril de 2020 [8] (a seguir «decisão impugnada»), relativa ao auxílio concedido pelo Reino da Suécia à companhia aérea SAS AB (a seguir «SAS»).

II. Factos, processo no Tribunal Geral, acórdão recorrido, processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

3. Os factos que deram origem ao recurso no Tribunal Geral são descritos nos n.os 1 a 3 do acórdão recorrido.

4. Em 11 de abril de 2020, a Comissão Europeia autorizou, ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, uma medida de auxílio sob a forma de um regime de garantia de empréstimos para certas companhias aéreas (a seguir «regime de auxílios sueco»), notificada pelo Reino da Suécia em 3 de abril de 2020 [9]. Em 21 de abril de 2020, o Reino da Suécia notificou à Comissão, nos termos do artigo 108.º, n.º 3, TFUE, uma medida de auxílio sob a forma de uma garantia sobre uma linha de crédito renovável no montante máximo de 1,5 mil milhões de coroas suecas (SEK) (aproximadamente 137 milhões de euros) a favor da SAS AB, pelo facto de esta última ter dificuldades em obter empréstimos das instituições de crédito ao abrigo do regime de auxílios sueco (a seguir «medida controvertida»). A referida medida, que visava indemnizar parcialmente a SAS pelos danos resultantes da anulação ou da reprogramação dos seus voos na sequência da introdução de restrições em matéria de deslocações no contexto da pandemia de COVID-19, foi declarada compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE.

5. Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 19 de junho de 2020, a Ryanair interpôs recurso da decisão impugnada. A República Francesa, o Reino da Suécia e a SAS foram autorizados a intervir em apoio dos pedidos da Comissão. A Ryanair invocou cinco fundamentos de recurso, relativos, o primeiro, ao facto de a Comissão ter violado a exigência de que os auxílios concedidos ao abrigo do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE não sejam destinados a compensar os

[6] Trata-se dos Acórdãos de 19 de maio de 2021, Ryanair/Comissão (KLM; Covid-19) (T-643/20, EU:T:2021:286) e Ryanair/Comissão (TAP; Covid-19) (T-465/20, EU:T:2021:284) e de 9 de junho de 2021, Ryanair/Comissão (Condor; Covid-19) (T-665/20, EU:T:2021:344).

[7] T-379/20, EU:T:2021:195.

[8] Decisão relativa ao auxílio de Estado SA.57061 (2020/N) — Suécia — Indemnização dos danos causados à SAS pela pandemia de COVID-19.

[9] Decisão C(2020) 2366 final, relativa ao auxílio de Estado SA.56812 (2020/N) — Suécia — COVID-19: Regime de garantia de empréstimos a favor das companhias aéreas.

danos sofridos por uma única vítima, o segundo, ao facto de a medida em causa não se basear no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE e de a Comissão ter considerado, erradamente, que a medida em causa era proporcionada aos danos causados à SAS pela pandemia de COVID-19, o terceiro, ao facto de a Comissão ter violado várias disposições em matéria de liberalização do transporte aéreo na União, o quarto, ao facto de a Comissão ter violado os seus direitos processuais ao recusar-se a dar início ao procedimento formal de investigação apesar da existência de dificuldades sérias, e, o quinto, ao facto de a Comissão ter violado o artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou improcedentes todos os fundamentos invocados pela Ryanair e o recurso na sua totalidade, condenou a Ryanair no pagamento das suas próprias despesas e das despesas suportadas pela Comissão e declarou que a República Francesa, o Reino da Suécia e a SAS pagariam as suas próprias despesas.

6. Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 21 de maio de 2021, a Ryanair interpôs o recurso que é objeto das presentes conclusões. Em 14 de setembro de 2022 realizou-se uma audiência, em comum com o processo C-321/21, Ryanair/Comissão [10], relativo a uma medida análoga à medida controvertida concedida à SAS pela Dinamarca, na qual a Ryanair, a Comissão, a SAS, a Suécia e França apresentaram observações orais.

7. A Ryanair pede ao Tribunal, a título principal, que anule o acórdão recorrido, anule a decisão impugnada e condene a Comissão no pagamento das despesas e, a título subordinado, que anule a decisão impugnada, remeta o processo para o Tribunal Geral para reapreciação e reserve para final a decisão quanto às despesas da primeira instância e do recurso. A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso e condene a recorrente nas despesas. A SAS pede ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso e condene a Ryanair no pagamento das despesas. A Suécia e França pedem ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso.

III. Quanto ao recurso

8. A Ryanair invoca seis fundamentos de recurso, a saber o primeiro relativo a um erro de direito cometido pelo Tribunal Geral ao rejeitar o argumento da recorrente de que os auxílios concedidos ao abrigo do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE não se destinam a compensar os prejuízos sofridos por uma única vítima, o segundo, a um erro de direito e à desvirtuação dos factos na aplicação do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE e do princípio da proporcionalidade em relação ao prejuízo causado à SAS pela pandemia de COVID-19, o terceiro, a um erro de direito cometido pelo Tribunal Geral ao rejeitar o argumento da Ryanair sobre a violação do princípio da não discriminação, o quarto, a um erro de direito e à desvirtuação dos factos pelo Tribunal Geral ao rejeitar o argumento da Ryanair sobre a violação das liberdades de estabelecimento e da livre prestação de serviços, o quinto, a um erro de direito e à desvirtuação dos factos no que respeita ao não início do procedimento formal de investigação, e o sexto, a um erro de direito e a uma desvirtuação dos factos no que respeita à existência de um vício de fundamentação.

[10] Observo que, embora as presentes conclusões tenham por objeto apenas o processo C-320/21 P, os fundamentos invocados pela Ryanair no processo C-321/21 são essencialmente idênticos.

A. Quanto ao primeiro fundamento de recurso

9. Com o seu primeiro fundamento, dirigido contra os n.os 22 a 27 do acórdão recorrido, a recorrente acusa o Tribunal Geral de ter interpretado erradamente o artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, ao considerar que a referida disposição autoriza os Estados-Membros a adotarem medidas individuais de auxílio.

10. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral rejeitou a alegação semelhante suscitada pela Ryanair na primeira instância, com base num duplo argumento. Em primeiro lugar, nos n.os 22 e 23 do acórdão recorrido, sublinhou que os Estados-Membros não têm nenhuma obrigação de conceder auxílios para compensar os danos causados por um acontecimento extraordinário, na aceção do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE. Por outro lado, no n.º 24 do acórdão recorrido, precisou que um auxílio pode destinar-se a compensar os danos causados por um acontecimento extraordinário, em conformidade com o artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, independentemente do facto de não compensar a totalidade desses danos. Por conseguinte, concluiu no n.º 25 do referido acórdão que, não estando os Estados-Membros obrigados a compensar a totalidade dos danos causados por um acontecimento extraordinário, os mesmos também não podem estar obrigados a conceder auxílios a todas as vítimas desses danos.

11. A recorrente sustenta que nenhum dos dois fundamentos em que se baseia o acórdão recorrido responde à acusação apresentada no seu primeiro fundamento de recurso. Com efeito, a questão que está na base da referida acusação não é a de saber se a Suécia deveria ter concedido outros auxílios ou se a mesma estava obrigada a reparar a totalidade dos danos causados pela pandemia, mas se um Estado-Membro pode adotar uma medida de apoio ao abrigo do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE relativamente a uma única empresa, escolhida arbitrariamente e com exclusão de todas as outras empresas que operam no mesmo mercado. A Ryanair salienta que decorre da letra e da *ratio* do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE a interpretação de que a disposição permite apenas regimes de auxílio e não medidas individuais. Com efeito, se o Estado-Membro em causa interviesse a favor de uma única empresa, a lógica puramente compensatória da disposição seria alterada e seria permitida a prossecução de objetivos de política geral alheios a essa lógica que exigem uma base jurídica diferente para justificar o auxílio. Em tal situação, a ligação direta entre a calamidade natural ou o acontecimento extraordinário, os danos sofridos e o auxílio concedido, que é uma condição para a aplicação do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, ficaria enfraquecida. A Ryanair alega que a interpretação do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE por si sugerida foi adotada pela Comissão na sua prática decisória antes da pandemia de COVID-19, na lista de controlo para os Estados-Membros sobre os auxílios destinados a compensar os danos causados por calamidades naturais [11], e no modelo de notificação nos termos do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE [12], referindo-se ambos os textos exclusivamente aos regimes de auxílio.

12. Recordo que as disposições do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE precisam que «os auxílios destinados a remediar os danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários são compatíveis com o mercado interno». Segundo jurisprudência constante, uma vez que o artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE constitui uma derrogação ao princípio geral da incompatibilidade dos auxílios de Estado com o mercado interno, enunciado no artigo 107.º,

[11] Disponível no seguinte endereço Internet: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/disaster_aid_checklist_pt.pdf.

[12] Disponível no seguinte endereço de Internet: Notification_template_107_2_b_PUBLICATION.pdf (europa.eu).

n.º 1, TFUE, deve ser objeto de interpretação restritiva [13]. Por conseguinte, nos termos da referida disposição, só podem ser compensados os prejuízos causados diretamente por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários [14].

13. Pode um Estado-Membro adotar uma medida de auxílio individual ao abrigo do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE [15] se todo o setor da economia em que a empresa beneficiária opera, em concorrência com outras empresas, tiver sido afetado pelo acontecimento que justificou a intervenção do Estado? Em caso afirmativo, em que condições?

14. Esta é, no essencial, a questão de direito no cerne da acusação que a Ryanair apresentou no Tribunal Geral, à qual este respondeu afirmativamente, utilizando uma linha de raciocínio que, para simplificar, pode ser resumida do seguinte modo. Uma vez que um Estado-Membro pode decidir, por um lado, conceder ou não medidas compensatórias na aceção da disposição em questão e, por outro, em que medida indemniza as empresas afetadas, pode também decidir se o fará através da criação de um regime de auxílios ou da intervenção a favor de uma única empresa. O único limite à liberdade concedida aos Estados-Membros seria, tanto quanto se pode inferir dos n.os 22 a 27 do acórdão recorrido, o respeito das condições relativas à existência de um acontecimento qualificado como calamidade natural ou acontecimento extraordinário na aceção do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, à existência de um nexo de causalidade entre esse evento e o dano indemnizado, e à inexistência de sobrecompensação. Este raciocínio tem necessariamente como corolário o reconhecimento da discricionariedade total do Estado-Membro na escolha da empresa beneficiária, sempre que este decida conceder um auxílio individual.

15. Afirmo, desde já, que, na minha opinião, a Ryanair tem razão quando sustenta que nenhum dos dois argumentos em que se baseia a rejeição do seu primeiro fundamento de recurso, considerados isoladamente ou em conjunto, responde à acusação por ela apresentada em primeira instância. A fundamentação contida nos n.os 22 a 24 do acórdão recorrido padece, a meu ver, de uma contradição lógica. Não decorre logicamente (e, em todo o caso, necessariamente) da inexistência de obrigação de os Estados-Membros adotarem medidas de apoio ao abrigo do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE e, sempre que tais medidas sejam adotadas, assegurarem a reparação integral dos danos, que essa disposição possa ser utilizada como base jurídica para a adoção de auxílios circunscritos a uma única empresa quando todas as empresas que operam no mercado em questão foram prejudicadas.

16. As observações anteriores não impedem que, a meu ver, o Tribunal Geral tenha concluído corretamente que o artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE autoriza os referidos auxílios. Com efeito, não há nada na redação ou na *ratio* da referida disposição que permita excluí-los do seu âmbito de aplicação. Embora a adoção de regimes de intervenção em apoio do conjunto dos operadores do setor afetado pareça certamente ser o instrumento mais adequado à função por ela prosseguida, que consiste em permitir aos Estados-Membros sanara disfunção do mercado causada pela ocorrência de certos eventos danosos, esta conclusão, por si só, não permite excluir a possibilidade de o Estado-Membro em causa intervir também com medidas destinadas a compensar apenas um desses operadores.

[13] Ver, nomeadamente, quanto ao artigo 92.º, n.º 2, alínea b), do Tratado, o Acórdão de 23 de fevereiro de 2006, Atzeni e o. (C-346/03 e C-529/03, EU:C:2006:130, n.º 79 e jurisprudência referida).

[14] Acórdão de 9 de junho de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e o./Comissão (C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, n.º 175 e a jurisprudência referida).

[15] No caso em apreço, observo que, embora a medida controvertida não tenha sido adotada ao abrigo de um regime de auxílios, resulta tanto da decisão impugnada (n.º 6) como do acórdão recorrido (n.º 88) que a medida integra um quadro regulamentar nacional que, em determinadas condições, disponibiliza medidas semelhantes a todas as companhias aéreas elegíveis ao abrigo do regime de auxílios sueco. Por conseguinte, existe pelo menos uma ligação indireta entre o referido regime e a medida controvertida.

17. Contudo, para que seja aceitável a distorção da concorrência a que essas medidas dão origem e para que estas possam ser consideradas compatíveis com o mercado interno em virtude da derrogação contida no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, não basta, a meu ver, que cumpram os três requisitos de aplicação da disposição — a saber, a natureza específica do acontecimento, o nexo de causalidade entre este e os danos, e a ausência de sobrecompensação —, mas é também necessário que a seleção do beneficiário cumpra a função da derrogação, conforme indicada no n.º 16 das presentes conclusões, e não seja arbitrária ou ditada apenas pelo desejo de favorecer uma empresa em relação aos seus concorrentes, especialmente quando se trate de uma empresa que já se encontrava em dificuldades antes da verificação do acontecimento em questão ou de uma empresa ineficiente. O âmbito de aplicação do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE deve, com efeito, permanecer circunscrito às hipóteses que correspondem à lógica subjacente a tal disposição, não só porque tal resulta da necessidade de interpretar restritivamente as exceções ao princípio da proibição de auxílios enunciado no n.º 1 do referido artigo, mas também porque a derrogação contida neste artigo opera *de iure* e exclui, portanto, o exercício de um poder discricionário por parte da Comissão [16]. Dito isto, contrariamente ao que a Ryanair parece considerar, a lógica compensatória do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE não impede que a escolha do beneficiário de uma medida adotada nas circunstâncias acima descritas seja ditada por objetivos específicos — relacionados com a atividade económica exercida pelo operador ou com as suas características específicas — como, por exemplo, apoiar uma empresa que, em tempos normais, fornece um serviço de interesse público geral ou uma empresa essencial em termos de emprego e, portanto, de estabilidade social, objetivos todos eles conformes com a função do instrumento de intervenção posto à disposição dos Estados-Membros para reparar as consequências dos acontecimentos abrangidos por essa disposição e que, num contexto de emergência como o criado pela pandemia de COVID-19, assumem um significado ainda mais expressivo.

18. Pelas razões expostas, a fundamentação contida nos n.os 22 a 27 do acórdão recorrido, que coloca a tónica exclusivamente na margem de manobra dos Estados-Membros, não é convincente. Contudo, uma vez que a conclusão contida no n.º 27 do referido acórdão está correta e que as razões que justificam a escolha da SAS como beneficiária da medida controvertida emergem do exame da proporcionalidade da referida medida realizado pelo Tribunal Geral, sugiro que o Tribunal de Justiça rejeite o primeiro fundamento de recurso e complete os fundamentos do acórdão recorrido em apoio de tal conclusão no sentido acima explicado.

B. Quanto ao segundo fundamento de recurso

19. No âmbito do seu segundo fundamento de recurso, a Ryanair apresenta oito acusações distintas com as quais contesta a rejeição pelo Tribunal Geral do seu segundo fundamento de recurso. Mais especificamente, a primeira das referidas acusações é dirigida contra os n.os 31 a 36 do acórdão recorrido, em que o Tribunal Geral examinou e rejeitou a primeira parte desse fundamento que procurava contestar que a medida controvertida se baseasse no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE. As restantes sete acusações são dirigidas contra os n.os 39 a 66 do acórdão recorrido, nos quais o Tribunal Geral examinou e rejeitou a segunda parte do fundamento que procurava contestar a proporcionalidade da medida controvertida em relação aos danos sofridos pela SAS.

[16] V. Acórdão de 17 de setembro de 1980, Philip Morris Holland/Comissão (730/79, EU:C:1980:209, n.º 17, não disponível em língua portuguesa). A este respeito, importa esclarecer que a conclusão da Comissão de que a escolha do beneficiário de uma medida de auxílio individual adotada ao abrigo do artigo 107.º, n.º 2, TFUE não se poderia basear no exercício de um poder discricionário pela instituição, mas manter-se-ia nos limites de um exercício de qualificação jurídica.

1. Quanto à primeira acusação

20. Com a primeira acusação do seu segundo fundamento de recurso, a Ryanair critica o Tribunal Geral por ter considerado que o artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE constituía uma base jurídica válida para autorizar a medida controvertida, com caráter subsidiário relativamente ao regime de auxílios sueco anteriormente autorizado com base no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE [17]. Considera que a afirmação contida no n.º 34 do acórdão recorrido de que o TFUE não se opõe à aplicação concomitante do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), e do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, desde que estejam preenchidos os requisitos de cada uma destas duas disposições, nomeadamente quando os factos e as circunstâncias que dão origem a uma perturbação grave da economia na aceção desta última disposição resultam de um acontecimento extraordinário, contraria tanto a necessidade de uma interpretação restritiva da derrogação contida no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE como a condição de aplicação dessa derrogação relativa à existência de um nexo direto entre os danos e o auxílio. A interpretação do Tribunal teria como resultado a fusão das duas disposições num único «regime de crise» no âmbito do qual o recurso a uma ou a outra base jurídica seria intermutável e o cumprimento dos requisitos de aplicação de cada disposição seria necessariamente flexibilizado.

21. A título preliminar, refira-se que, no presente processo, não está em causa a aplicação cumulativa relativamente aos mesmos beneficiários de medidas adotadas com base no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), e n.º 3, alínea b), TFUE. Com efeito, resulta claramente dos n.ºs 4 a 6 da decisão impugnada, por um lado que as autoridades suecas decidiram recorrer a medidas individuais de auxílio ao abrigo da primeira das referidas disposições depois de a contínua deterioração da situação financeira das companhias aéreas ter acentuado a dificuldade de algumas dessas companhias obterem acesso ao crédito nas condições previstas na decisão que autoriza o regime de auxílios sueco, e por outro que só teriam acesso a essas medidas as companhias aéreas potencialmente beneficiárias desse regime que enfrentassem tais dificuldades. Portanto, quando, no n.º 34 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral refere a aplicação concomitante do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), e do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, refere-se apenas à possibilidade de o Estado-Membro utilizar simultaneamente os dois instrumentos oferecidos por essas disposições para sanar as repercussões no mercado causadas por um mesmo acontecimento extraordinário.

22. Clarificado este ponto, não vejo qualquer obstáculo ao reconhecimento da possibilidade de tal aplicação concomitante, mesmo nas circunstâncias especiais do caso em apreço, em que existe uma ligação indubitável entre as duas medidas em causa, tanto do ponto de vista dos beneficiários como do tipo de intervenção prevista. Os argumentos apresentados *a contrario* pela Ryanair não me parecem decisivos. Com efeito, por um lado, se a medida adotada ao abrigo do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE cumprir todos os requisitos de aplicação da derrogação prevista na disposição, conforme acima referidas, a questão da aplicação extensiva da derrogação não se coloca, mesmo que a medida contribua, juntamente com outras, para a definição dos limites da intervenção do Estado em resposta a uma situação de crise causada pela ocorrência de um acontecimento extraordinário. Por outro lado, ainda que se admitisse que, em simultâneo com a função compensatória específica do instrumento referido no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, a medida controvertida prossegue igualmente o objetivo enunciado no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), *in fine*, TFUE — objetivo que é, aliás, conforme com o espírito do referido instrumento —, não vejo como poderia tal facto contribuir para enfraquecer o nexo que deve necessariamente existir entre os danos e o auxílio nos termos da primeira das referidas disposições.

[17] À semelhança do regime de auxílios sueco, a medida controvertida previa uma garantia bancária a favor da SAS não superior a 1,5 mil milhões de SEK.

23. Pelas razões acima expostas, proponho ao Tribunal de Justiça que julgue improcedente a primeira acusação do segundo fundamento de recurso.

2. Quanto à segunda acusação

24. Com a segunda acusação do segundo fundamento de recurso, a Ryanair alega que, no n.º 40 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral interpretou erradamente o Acórdão de 11 de novembro de 2004, Espanha/Comissão [18] referido nesse número, ao introduzir um «critério de probabilidade» («*likelyhood test*») na apreciação do risco de sobrecompensação que não constava do referido acórdão. Na sua opinião, sempre que a medida se destine a cobrir danos futuros, como no caso presente, todos os auxílios suscetíveis de ser superiores às perdas sofridas devem ser considerados incompatíveis com o mercado interno, independentemente do grau de probabilidade de ocorrência de uma sobrecompensação. A previsão de um mecanismo de recuperação dos auxílios pagos em excesso não é, a seu ver, suficiente para evitar a atribuição à empresa beneficiária de uma vantagem indevida, embora temporária.

25. Em meu entender, a acusação não procede. Em primeiro lugar, a argumentação da recorrente, de natureza essencialmente semântica, assenta, a meu ver, numa compreensão errada do significado que deverá ser atribuído aos termos utilizados pelo Tribunal Geral. É verdade que, na versão inglesa do n.º 40 do acórdão recorrido, a única versão autêntica, é utilizada a expressão «*likely to*» que traduz uma ideia de probabilidade. Contudo, na minha opinião, resulta claramente tanto da redação desse número e do contexto em que este se insere tanto do conjunto dos fundamentos do acórdão recorrido relativos à análise da segunda parte do segundo fundamento de recurso que o Tribunal Geral não pretendia de modo nenhum introduzir um critério de probabilidade de sobrecompensação e, muito menos, promovê-lo a critério de delimitação do âmbito de aplicação do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE. Em segundo lugar, observo que os n.ºs 40 e 41 do Acórdão Espanha/Comissão referidos pelo Tribunal Geral se referem à prova da existência de uma ligação direta entre as perdas alegadamente sofridas pelos beneficiários da medida e o auxílio concedido — a fornecer através da produção de dados comparativos entre o valor das primeiras e o montante do segundo — e não à avaliação da existência de um risco de sobrecompensação, que constitui uma fase posterior no estabelecimento da referida ligação. Como é lógico, o Tribunal Geral não teria podido, portanto, deduzir dos referidos números a aplicação de um critério destinado a determinar o grau de probabilidade de que os auxílios previstos excedam os danos sofridos a fim de excluir a aplicação do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE. Parece-me, em vez disso, que o Tribunal Geral pretendeu dar ênfase à necessidade de subtrair do âmbito do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE as medidas relativamente às quais não é possível estabelecer a existência de uma ligação entre a dimensão dos danos sofridos e o montante do auxílio, para excluir a possibilidade de sobrecompensação.

26. De qualquer forma, mesmo que o n.º 40 do acórdão recorrido devesse ser interpretado no sentido pretendido pela Ryanair, há que reconhecer que, na sua análise da medida em causa, exposta nos n.ºs 45 a 57 do referido acórdão, o Tribunal Geral chegou à conclusão, em primeiro lugar, que, tendo em conta caráter evolutivo do acontecimento extraordinário que constitui a pandemia de COVID-19 e a natureza necessariamente prospetiva da quantificação dos danos causados e do montante do auxílio concedido, a Comissão apresentou com suficiente precisão, na decisão impugnada, um método de cálculo para a avaliação dos danos sofridos pela SAS e para evitar o pagamento excessivo dos mesmos e, em segundo lugar, que a Ryanair não tinha apresentado provas de que esse método de cálculo teria conduzido a uma sobrecompensação

[18] C-73/03, não publicado, EU:C:2004:711, a seguir «Acórdão Espanha/Comissão».

desses danos. Além disso, no n.º 57 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral verificou, em todo o caso, que a Comissão tinha avaliado que o montante dos danos sofridos pela SAS era superior ao montante garantido pela medida controvertida e que a Ryanair não tinha apresentado nenhum elemento suscetível de pôr em causa essa apreciação. Contrariamente ao que parece considerar a Ryanair, as referidas conclusões não implicam, de maneira nenhuma, a conclusão quanto a uma possível, embora não provável, sobrecompensação, tendo o Tribunal Geral, pelo contrário, excluído, nos seus fundamentos, a prova da existência de um risco de pagamentos em excesso dos danos sofridos pela SAS.

3. Quanto à terceira, quarta e quinta acusações

27. Com a terceira, quarta e quinta acusações, que tratarei em conjunto, a Ryanair sustenta vários erros de direito e a manifesta desvirtuação dos factos e das provas alegadamente cometidos pelo Tribunal Geral nos n.os 46 a 50 do acórdão recorrido. Nos referidos números, o Tribunal Geral concluiu, em primeiro lugar, que «atendendo às circunstâncias do caso em apreço, caracterizadas pelo acontecimento extraordinário, na aceção do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, que constitui a pandemia de COVID-19, o seu caráter evolutivo e a natureza necessariamente prospetiva da quantificação dos danos causados e do montante do auxílio finalmente concedido, a Comissão [tinha apresentado] com suficiente precisão, na decisão impugnada, um método de cálculo para a avaliação dos danos sofridos pela SAS» (n.º 46); em segundo lugar, considerou que a recorrente não tinha apresentado nenhum elemento suscetível de demonstrar que o método de cálculo, tal como definido na decisão impugnada, teria permitido o pagamento de um auxílio de Estado superior aos danos efetivamente sofridos pela SAS (n.os 47 e 48); em terceiro lugar, observou que, embora o método definido pela Comissão não permitisse evitar completamente que a avaliação dos referidos danos incluísse igualmente as consequências de decisões tomadas pela SAS sem qualquer relação direta com a pandemia de COVID-19, cabe salientar que a recorrente não apresenta nenhum elemento que possa demonstrar que, na inexistência desta pandemia, as receitas da SAS teriam provavelmente diminuído no período compreendido entre março de 2020 e fevereiro de 2021 em comparação com o período compreendido entre março de 2019 e fevereiro de 2020 (n.º 49).

28. Com a terceira acusação do seu segundo fundamento de recurso, a Ryanair alega que, se a decisão pela qual a Comissão autoriza o auxílio ao abrigo do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE não define corretamente um método de cálculo dos danos a compensar, não há garantia de que não haja sobrecompensação e um mecanismo de avaliação *ex post* substitui a avaliação *ex ante* que deve ser efetuada pela Comissão. No caso em apreço, o risco de sobrecompensação seria particularmente elevado e o auxílio autorizado pela Comissão traduzir-se-ia num cheque em branco passado à SAS por um período superior a um ano, até ao primeiro relatório de perdas reais que devia ser apresentado pela Suécia em junho de 2021.

29. Com a quarta acusação do seu segundo fundamento de recurso, a Ryanair sustenta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao imputar sistematicamente o ónus da prova à recorrente, quando, em matéria de auxílios, incumbe à Comissão demonstrar a compatibilidade do auxílio. De qualquer forma, esta apresentou ao Tribunal provas suficientes da existência, no caso em apreço, de um risco de sobrecompensação.

30. Finalmente, com a quinta acusação do seu segundo fundamento de recurso, a Ryanair critica o Tribunal Geral por não ter retirado as consequências necessárias da conclusão, descrita no n.º 49 do acórdão recorrido, de que o método definido pela Comissão não permitia evitar

completamente que a avaliação dos danos incluísse as consequências de decisões tomadas pela SAS sem uma ligação direta com a pandemia de COVID-19, impondo à recorrente o ónus, impossível de cumprir, de apresentar um cenário contrafactual.

31. Recorde-se que, segundo jurisprudência constante, apenas podem ser compensadas, ao abrigo do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, as desvantagens causadas diretamente por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários [19]. Consequentemente, deve existir um nexo direto entre os prejuízos causados pelo referido acontecimento e o auxílio de Estado, e é necessária uma avaliação tão precisa quanto possível das perdas sofridas pelos beneficiários deste último [20]. Quando tais perdas não sejam ainda quantificáveis na sua totalidade e de forma exata, devido, por exemplo, ao caráter não pontual, mas duradouro e evolutivo do acontecimento extraordinário em questão, a Comissão deve adotar uma análise necessariamente prospetiva, baseada num sistema de cálculo que seja simultaneamente flexível, de modo que se adapte à evolução da situação, e suficientemente preciso e fiável para permitir excluir o risco de sobrecompensação. Além disso, a aplicação no tempo do referido sistema de cálculo deve poder permanecer constante e totalmente sob o controlo da Comissão.

32. Resulta da decisão impugnada que a medida controvertida se destinava a indemnizar parcialmente a SAS pelos danos resultantes da anulação ou da reprogramação dos seus voos na sequência da instauração de restrições em matéria de deslocações no contexto de pandemia de COVID-19 (ver n.ºs 9 e 61 da decisão impugnada). Na avaliação da compatibilidade da medida controvertida com o mercado interno, a Comissão declarou que, uma vez que a crise provocada pela pandemia estava em curso, as autoridades suecas não podiam ainda quantificar com precisão os danos sofridos pela SAS, nem o montante do auxílio (n.ºs 64 e 68 da decisão impugnada). Os danos estimados deveriam, portanto, ser avaliados com base numa «metodologia geral», cujos critérios são descritos no n.º 65 da decisão impugnada. Os referidos danos foram identificados na «perda de valor acrescentado», correspondente à perda de receitas, ajustada pela margem de lucro da SAS, menos os custos evitados. A perda de receitas era constituída pela diferença entre as receitas esperadas na ausência da pandemia, calculadas com base nas receitas do período compreendido entre março de 2019 e fevereiro de 2020, imediatamente antes da eclosão da pandemia, e as receitas geradas no período abrangido pela crise, compreendido entre março de 2020 e fevereiro de 2021. Os custos evitados eram constituídos pelos custos que a SAS teria incorrido se a sua atividade não tivesse sido afetada pela pandemia (por exemplo, custos de combustível ou taxas aeroportuárias). A metodologia geral agora descrita deveria ser complementada por uma «metodologia pormenorizada» que as autoridades suecas se comprometeram a apresentar à Comissão o mais tardar em 31 de dezembro de 2020, para a sua aprovação prévia A quantificação exata dos danos sofridos pela SAS só seria feita mais tarde, por uma entidade independente. A este respeito, as autoridades suecas comprometeram-se a apresentar à Comissão, o mais tardar em 30 de junho de 2021, uma avaliação *ex post* dos referidos danos e uma indicação do montante do auxílio garantido. Comprometeram-se igualmente a recuperar qualquer sobrecompensação que pudesse resultar da avaliação *ex post* dos danos (ver n.º 38 da decisão impugnada). A Comissão fez também uma avaliação provisória dos danos sofridos pela SAS, tendo em conta uma redução de 50 % a 60 % do tráfego aéreo no período compreendido entre março de 2020 e fevereiro de 2021 em relação ao período compreendido entre março de 2019 e fevereiro de 2020 (ver n.º 66 da decisão impugnada). Os referidos danos, estimados entre 5 mil milhões e 15 mil milhões de SEK, foram considerados pela Comissão superiores ao montante total do auxílio (ver n.º 68 da decisão impugnada).

[19] Acórdão de 9 de junho de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e o./Comissão (C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, n.º 175 e a jurisprudência referida).

[20] V., no referido sentido, Acórdão de 23 de fevereiro de 2006, Atzeni e o. (C-346/03 e C-529/03, EU:C:2006:130, n.º 79).

33. Ora, as circunstâncias enunciadas no n.º 46 do acórdão recorrido, que a recorrente não contesta, relativas, nomeadamente, ao caráter evolutivo do acontecimento extraordinário que constitui a pandemia de COVID-19, em conjunto com o caráter extemporâneo e generalizado da crise e a necessidade de celeridade na adoção de medidas de intervenção em apoio dos setores mais atingidos, designadamente, em especial, o setor da aviação, justificam amplamente, a meu ver, a abordagem gradual adotada pela Comissão, que consistia na fixação dos critérios de base do método de cálculo dos danos sofridos pela SAS e na avaliação provisória do seu montante para excluir *a priori* a existência de um risco real de sobrecompensação, remetendo para um momento posterior a quantificação precisa de tais danos.

34. Neste contexto, o simples facto de a Comissão ter concordado em deixar às autoridades suecas a fixação dos elementos pormenorizados dos métodos de cálculo aplicados para efeitos da referida quantificação não permite concluir, a meu ver, à luz de todas as circunstâncias que caracterizam o caso em apreço e da diferença entre o montante dos danos a reparar, conforme provisoriamente avaliados, e o montante máximo do auxílio, que a instituição tivesse renunciado, como sustenta a Ryanair, ao seu dever de avaliar a compatibilidade da medida controvertida com o mercado interno. A este respeito, como foi corretamente observado pela Comissão e pelo Governo francês, a metodologia de pormenor que as autoridades suecas se tinham comprometido a transmitir à Comissão devia ser sujeita à autorização prévia desta, que tinha, assim, a possibilidade de verificar a conformidade de tal metodologia com a «metodologia geral» contida na decisão impugnada e, se necessário, de alterar elementos da mesma, bem como de controlar a aplicação concreta da medida, reavaliando o risco de sobrecompensação. Contrariamente ao que é sustentado pela Ryanair, entendo que não existe, por conseguinte, nenhuma contradição entre a afirmação constante do n.º 46 do acórdão recorrido de que, na decisão impugnada, a Comissão teria definido um método de cálculo do montante dos danos sofridos pela SAS suficientemente preciso e o n.º 35 da referida decisão, no qual a Comissão regista o compromisso da Suécia de lhe submeter, até 31 de dezembro de 2020, o método utilizado para quantificar esses danos. Além disso, tendo em conta, por um lado, o referido compromisso e, por outro, a quantificação provisória dos referidos danos efetuada pela Comissão, da qual resultava que o montante destes últimos seria, de qualquer modo, superior ao montante do nível máximo da garantia concedida pelas autoridades suecas à SAS, a afirmação da Ryanair de que a decisão impugnada atribuía, essencialmente, um cheque em branco a favor da SAS até 30 de junho de 2021, data da primeira avaliação *ex post* dos danos, não tem fundamento.

35. Com base no exposto, considero que a terceira acusação do segundo fundamento de recurso deve ser julgada improcedente.

36. Deve ser igualmente rejeitada por ser, a meu ver, inadmissível, a quarta acusação do mesmo recurso, na qual a Ryanair acusou o Tribunal Geral de ter invertido o ónus da prova. A este respeito, recorde-se que, por um lado, no acórdão recorrido, o Tribunal Geral decidiu que a metodologia de cálculo estabelecida pela Comissão, em conjunto com os compromissos assumidos pela Suécia e à luz da quantificação provisória das perdas sofridas pela SAS em consequência da pandemia, permitia uma avaliação tão precisa quanto possível dos danos que a medida controvertida deveria compensar, tendo em conta as circunstâncias em que essa medida foi notificada e aprovada. Por outro lado, nos n.ºs 47 a 49 do referido acórdão, o Tribunal Geral rejeitou, por não estarem suficientemente contextualizados ou por serem irrelevantes, os argumentos apresentados pela Ryanair relativos à contestação da adequação da metodologia para excluir a sobrecompensação efetiva. Nestas circunstâncias, com a acusação acima referida, a recorrente contesta, na realidade, a apreciação constante do acórdão recorrido quanto à pertinência e ou à suficiência dos argumentos e provas por si apresentadas para efeitos de

impugnação da conclusão do Tribunal Geral quanto à adequação dos elementos contidos na decisão impugnada para excluir o risco de sobrecompensação e, mais genericamente, quanto à validade da apreciação feita pela Comissão sobre a compatibilidade da medida controvertida com o mercado interno. Ora, não obstante a Ryanair invocar a desvirtuação das provas, não indica, contudo, quais são as provas que o Tribunal Geral teria desvirtuado, nem a forma como as teria desvirtuado, mas limita-se, no essencial, a reiterar os mesmos argumentos expostos nos n.os 55 a 60 da petição de recurso apresentada no Tribunal Geral. Estes últimos, com exceção do n.º 58, que contém unicamente uma enumeração dos elementos que a Comissão não teria identificado ou justificado com precisão suficiente na decisão impugnada, limitam-se a remeter para a jurisprudência sobre o artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE ou para a prática relativa à aplicação desta disposição desenvolvida pela Comissão. Por conseguinte, a quarta acusação não preenche os requisitos de admissibilidade decorrentes do artigo 256.º TFUE, do artigo 58.º, n.º 1, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e do artigo 168.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, conforme interpretados pela jurisprudência [21].

37. Por último, no que respeita à quinta acusação, em que a Ryanair invoca um erro de direito no n.º 49 do acórdão recorrido, este número deve também ser lido à luz da conclusão, constante dos n.os 45 e 46 do acórdão recorrido, de que o método de cálculo dos danos sofridos pela SAS apresentado pela Comissão, tendo em conta o conjunto dos compromissos assumidos pelas autoridades suecas e à luz das circunstâncias especiais da pandemia de COVID-19, cumpria os critérios de precisão fixados pela jurisprudência e dava garantias suficientes de inexistência de uma sobrecompensação. Por conseguinte, esta acusação também deve ser julgada improcedente.

4. Quanto à sexta acusação

38. Com a sexta acusação, que tem por objeto o n.º 51 do acórdão recorrido, a recorrente denuncia um erro de direito cometido pelo Tribunal Geral ao rejeitar, mediante a mera remissão para o n.º 25 desse acórdão, o argumento desenvolvido no contexto do seu segundo fundamento de que, na decisão impugnada, a Comissão deveria ter tido em conta os danos sofridos pelas outras companhias aéreas na Suécia. A recorrente alega que, em circunstâncias como as do caso em apreço, o princípio de que o auxílio deve ser proporcional aos danos exige que estes últimos sejam avaliados no que respeita não só ao beneficiário do auxílio mas também aos seus concorrentes e que, por conseguinte, no caso em apreço, era necessário proceder a uma avaliação do impacto da medida controvertida sobre as outras companhias aéreas. De qualquer modo, segundo a Ryanair, o Tribunal Geral não podia afirmar, como fez nos n.os 82 e 84 do acórdão recorrido, que a medida controvertida se justificava devido ao maior prejuízo sofrido pela SAS dada a sua situação concorrencial e recusar-se a ter em conta tal situação ao avaliar a proporcionalidade do auxílio relativamente aos danos.

39. Importa referir que, no n.º 51 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral respondeu a um argumento bem fundamentado apresentado pela Ryanair na segunda parte do seu segundo fundamento de recurso. Com o referido argumento, desenvolvido em poucas linhas de um único número da petição de recurso apresentada no Tribunal Geral, após ter verificado que a decisão controvertida não continha nenhuma avaliação dos danos sofridos pelas outras companhias aéreas que operam na Suécia, a Ryanair limitou-se a remeter para a interpretação do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE por si defendida no âmbito do seu primeiro fundamento de recurso, de que um acontecimento extraordinário na aceção do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE afeta, por

[21] V. Acórdão de 28 de abril de 2022, Changmao Biochemical Engineering/Comissão (C-666/19 P, EU:C:2022:323, n.os 73 e 74 e jurisprudência referida).

definição, todos os operadores de um determinado setor e não apenas um deles, deduzindo desta interpretação a existência para a Comissão da obrigação de explicar as razões pelas quais apenas a SAS teria sofrido danos na sequência das restrições ligadas à pandemia de COVID-19. Como tal, o Tribunal Geral não cometeu qualquer erro de direito ao considerar suficiente, em resposta a este argumento, remeter para a fundamentação através da qual, no n.º 25 do acórdão recorrido, rejeitou, a meu ver acertadamente, a interpretação do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, na qual a Ryanair se baseou no âmbito do seu primeiro fundamento de recurso.

40. Nestas circunstâncias, a recorrente também não pode acusar o Tribunal Geral de ter cometido, no n.º 51 do acórdão recorrido, um erro de direito ao recusar-se a dar relevância, na apreciação da proporcionalidade da medida em causa, ao «impacto do auxílio sobre outras companhias aéreas» e à «situação concorrencial» da SAS. Com efeito, por um lado, resulta do n.º 39 das presentes conclusões, que a necessidade de ter em conta os referidos elementos não tinha sido invocada pela recorrente no âmbito do argumento rejeitado no referido n.º 51. Por outro lado, como salienta corretamente a Comissão, este número insere-se no âmbito do exame pelo Tribunal Geral da proporcionalidade da medida controvertida relativamente aos danos a compensar — que visa unicamente apreciar a existência de um risco de sobrecompensação — e não do exame diferente do caráter necessário, adequado e proporcionado da medida relativamente ao objetivo prosseguido. Observo, no entanto, que, no âmbito da oitava acusação do segundo fundamento de recurso, dirigido contra outra parte da fundamentação do acórdão recorrido, a Ryanair apresentou um argumento parcialmente semelhante que será analisado no âmbito do exame dessa acusação.

41. Com base nas considerações anteriores, considero que a sexta acusação do segundo fundamento de recurso deve também ser julgada improcedente.

5. Quanto à sétima acusação

42. Com a sétima acusação do segundo fundamento de recurso, dirigido contra os n.os 60 e 61 do acórdão recorrido, a recorrente critica essencialmente o Tribunal Geral por ter considerado que o compromisso das autoridades suecas de proceder à recuperação *ex post* do auxílio era suficiente no caso de a medida controvertida, eventualmente cumulada com outras medidas, incluindo as concedidas por autoridades estrangeiras, exceder os danos efetivamente sofridos pela SAS. A Ryanair considera que, na avaliação da existência de um risco de sobrecompensação, a Comissão deve ter em conta todos os elementos à sua disposição no momento da adoção de uma decisão nos termos do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE. No caso em apreço, a Comissão devia ter tido em conta, especialmente, o regime de auxílios já instituído pelo Reino da Noruega [22], para o qual a SAS era elegível.

43. Uma vez que critica o Tribunal Geral por este não ter verificado que a Comissão não tinha avaliado o eventual cúmulo da medida controvertida com o referido regime, a acusação é manifestamente improcedente. Com efeito, contrariamente ao que sustenta a recorrente, resulta dos n.os 60 e 61 do acórdão recorrido que o Tribunal Geral considerou que a Comissão tinha tido em conta o referido regime tanto ao avaliar *a priori* a existência de um risco real de sobrecompensação, como ao assegurar que existiam mecanismos adequados para garantir que qualquer sobrecompensação devido ao cúmulo da medida controvertida com outras medidas, como o regime de auxílios norueguês, fosse eliminada *a posteriori*. Quanto ao mais, a referida

[22] Aprovado pelo Órgão de Fiscalização da EFTA em 30 de março de 2020, com base no artigo 61.º, n.º 3, alínea b), do Acordo EEE, correspondente ao artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE (a seguir «regime de auxílios norueguês»).

acusação deve, a meu ver, ser declarada inadmissível. De facto, a recorrente limita-se a reiterar as alegações formuladas em primeira instância sem explicar por que razão a conclusão do n.º 61 do acórdão recorrido está viciada por um erro de direito ou por um erro manifesto de apreciação e sem especificar de que modo a Comissão devia ter tido em conta o regime de auxílios norueguês. Se as alegações da Ryanair forem, apesar de tudo, consideradas admissíveis e entendidas no sentido de que esta alega que o Tribunal Geral devia ter concluído que a medida controvertida foi erroneamente declarada compatível com o mercado interno apesar do risco de sobrecompensação, devido à possibilidade de a SAS beneficiar do regime de auxílios norueguês, concordo com a Comissão que este argumento deve ser rejeitado e que o Tribunal Geral teve razão em considerar adequado e suficiente, em tais circunstâncias — caracterizadas pela incerteza quanto ao futuro acesso da SAS ao regime de auxílios norueguês — o compromisso assumido pelas autoridades suecas de recuperar *ex post* qualquer auxílio pago em excesso devido ao cúmulo da medida controvertida com outras medidas.

44. Decorre do exposto que, a meu ver, a sétima acusação do segundo fundamento de recurso também deve ser julgada parcialmente improcedente e parcialmente inadmissível.

6. Quanto à oitava acusação

45. A oitava acusação do segundo fundamento de recurso visa os n.os 62 a 64 do acórdão recorrido. Nos referidos números, o Tribunal Geral rejeitou o argumento, invocado pela Ryanair no âmbito da segunda parte do seu segundo fundamento de recurso, de que, na sua apreciação da compatibilidade da medida controvertida com o mercado interno, a Comissão devia ter tido em conta, entre os elementos da comparação dos danos com a compensação que deve ser efetuada nos termos do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, a vantagem concorrencial resultante para a SAS do «caráter discriminatório» da medida. Em especial, no n.º 63 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral, referindo-se, por analogia, ao Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Comissão contra Aer Lingus e Ryanair Designated Activity[23] (a seguir «Acórdão Aer Lingus»), considerou que, «para efeitos da apreciação da compatibilidade do auxílio com o mercado interno, a vantagem conferida por esse auxílio ao seu beneficiário não inclui o eventual benefício económico por ele realizado através da exploração dessa vantagem».

46. A recorrente sustenta no recurso no Tribunal de Justiça que a tomada em consideração da vantagem concorrencial acima descrita é «essencial» para determinar «se o auxílio vai além do necessário para atingir o objetivo declarado». Contesta igualmente a pertinência do Acórdão Aer Lingus, que era relativo à determinação do montante de um auxílio declarado incompatível com o mercado interno para efeitos da sua recuperação e não da comparação entre a vantagem conferida pelo auxílio e os danos diretamente causados por um acontecimento extraordinário na aceção do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE.

47. Refira-se, a título preliminar, que parte da argumentação desenvolvida pela Ryanair no âmbito da acusação em apreço levanta uma questão de direito que é, a meu ver, diferente da suscitada no correspondente processo no Tribunal Geral. De facto, enquanto no recurso em primeira instância a recorrente se limitou a alegar que a não tomada em consideração da vantagem concorrencial resultante do facto de a SAS ser a única companhia aérea a ter beneficiado de auxílio ao abrigo do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE tinha impedido a comparação correta entre danos e

[23] C-164/15 P e C-165/15 P, EU:C:2016:990, n.º 92.

indemnização [24], no recurso para o Tribunal de Justiça, a mesma estabeleceu pela primeira vez a relação entre a referida omissão e a avaliação da proporcionalidade da medida controvertida em relação ao objetivo prosseguido. Ora, ainda que se admita que, ao apresentar tal argumento, a Ryanair tenha pretendido invocar a falta, na decisão impugnada, de uma avaliação dos efeitos da medida controvertida sobre a concorrência, tal acusação seria, de qualquer modo, inadmissível, por um lado porque constituiria um novo fundamento jurídico que não poderia ser invocado em sede de recurso para o Tribunal de Justiça e, por outro lado, porque não cumpriria, em todo o caso, as exigências de clareza e precisão impostas pelo artigo 168.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

48. Limitar-me-ei, portanto, a responder à acusação em apreço, na parte em que o Tribunal Geral é acusado de não ter considerado necessário ter em conta a vantagem concorrencial acima especificada para efeitos da determinação da vantagem conferida pela medida controvertida e da avaliação da existência de um risco de sobrecompensação. A este respeito, a recorrente declara, com razão, que, no contexto de tal avaliação, cabe à Comissão tomar em consideração todos os fatores suscetíveis de afetar o nexo de causalidade direta entre o acontecimento extraordinário, as perdas sofridas e o auxílio concedido, tais como, nomeadamente, as somas recebidas pela empresa beneficiária a título de compensação pelos prejuízos sofridos por causa do referido acontecimento ou através de outras medidas públicas de apoio às empresas, adotadas na sequência do referido acontecimento. Estes fatores afetam, de facto, o montante das perdas efetivamente incorridas pela empresa, reduzindo-o. Tal não implica, contudo, que, na determinação do valor da vantagem conferida a esta última, a Comissão esteja obrigada a tomar em consideração — pressupondo que seja quantificável de forma fácil e precisa — o valor correspondente, por um lado, às vantagens secundárias associadas à atribuição do auxílio e, por outro, aos possíveis benefícios económicos que a empresa é suscetível de realizar através da utilização do auxílio. Com efeito, o valor das primeiras não é suscetível de quantificação independente, ao passo que, no que respeita aos segundos, no n.º 92 do acórdão Aer Lingus, referido por analogia pelo Tribunal Geral no n.º 63 do acórdão recorrido, o Tribunal de Justiça declarou que a obrigação do Estado-Membro em causa de suprimir, por via de recuperação, um auxílio incompatível com o mercado único e, portanto, de restabelecer a situação existente antes do seu pagamento «implica a restituição da vantagem […] concedida [pelo auxílio] ao seu beneficiário e não a restituição do eventual benefício económico por este realizado através da exploração dessa vantagem». Contrariamente ao que alega a Ryanair, a remissão é pertinente, pelo menos na medida em que a Ryanair identificou, na petição de recurso, a vantagem concorrencial específica invocada [como consistindo] na aquisição pela SAS da capacidade de aumentar a sua quota de mercado após a cessação das restrições relativas à pandemia [25]. Assim sendo, se excluirmos as vantagens secundárias e indiretas referidas no n.º 48 das presentes conclusões, parece-me que a «vantagem concorrencial» referida pela recorrente não é mais do que o benefício de natureza económica e seletiva que a medida controvertida confere à SAS e que, ao colocá-la numa posição mais favorável em relação às companhias aéreas concorrentes, cria uma distorção da concorrência. Conforme resulta da Comunicação da Comissão relativa à aplicação dos artigos [107.º TFUE] e [108.º TFUE] aos auxílios estatais sob forma de garantias [26], à qual fazem referência tanto a decisão impugnada (v. n.os 17 e 18) como o acórdão recorrido (v. n.º 54), no caso de uma garantia, tal benefício é, em princípio, calculado como a diferença entre o

[24] É com referência à necessária correspondência entre a compensação e as perdas sofridas e ao nexo de causalidade entre estas últimas e o acontecimento extraordinário na aceção do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE que, na segunda parte do segundo fundamento de recurso, a Ryanair fala de «proporcionalidade do auxílio».

[25] V. Conclusões do Advogado-Geral Mengozzi no processo que deu origem ao Acórdão Aer Lingus (C-164/15 P e C-165/15 P, EU:C:2016:515, n.º 62).

[26] JO 2008, C 155, p. 10, a seguir «Comunicação de 2008».

preço de mercado da garantia e o preço efetivamente pago[27]. Ora, foi precisamente num cálculo deste tipo que a Comissão se baseou, no n.º 68 da decisão controvertida, para determinar o montante do auxílio concedido pela medida controvertida para excluir a existência de uma sobrecompensação, sem, no entanto, afastar a hipótese de que, tendo em conta as condições do mercado e as dificuldades da SAS de obtenção do crédito, o referido montante deveria ser considerado equivalente ao do empréstimo obtido através da garantia do Estado. Nestas circunstâncias, ao concluir, no n.º 64 do acórdão recorrido, que a Comissão tinha tido em conta, acertadamente, a vantagem conferida à SAS pela medida controvertida, e que não podia ser acusada de não ter determinado a existência de um eventual benefício económico decorrente dessa vantagem, o Tribunal Geral não cometeu o erro de direito denunciado pela Ryanair na oitava acusação do seu segundo fundamento de recurso. Esta acusação também deve, portanto, ser julgada improcedente.

7. Conclusões quanto ao segundo fundamento de recurso

49. Uma vez que concluí no sentido da improcedência de todas as acusações apresentadas pela recorrente em apoio do seu segundo fundamento de recurso, este fundamento de recurso deve, a meu ver, ser julgado improcedente na sua totalidade.

C. Quanto ao terceiro fundamento de recurso

50. No seu terceiro fundamento, que é dirigido contra os n.os 70 a 89 do acórdão recorrido, a Ryanair alega vários erros de direito e a desvirtuação manifesta dos factos produzidos pelo Tribunal Geral ao rejeitar a primeira parte do seu terceiro fundamento de recurso e ao concluir, no n.º 89 do acórdão recorrido, que a medida controvertida, não obstante reservar o benefício da mesma à SAS, era justificada e não infringia o princípio da não discriminação.

51. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral rejeitou, em primeiro lugar, a alegação da recorrente de que a medida em questão tem por objetivo, para além do objetivo de indemnizar parcialmente a SAS pelos danos resultantes da pandemia de COVID-19, preservar a conectividade da Suécia, a «acessibilidade intraescandinava» ou a economia sueca (n.os 74 e 75) ou ainda a manutenção da estrutura de mercado (n.º 76). Em segundo lugar, rejeitou o argumento da recorrente relativo à natureza discriminatória do auxílio concedido através da medida controvertida (n.os 77 e 78). Em terceiro lugar, concluiu que a diferença de tratamento em benefício da SAS era adequada para remediar os danos resultantes das restrições instauradas por causa da pandemia de COVID-19 e não ia além do necessário para alcançar esse objetivo (n.os 80 a 88).

52. No âmbito do seu terceiro fundamento de recurso, a recorrente formula três acusações distintas, uma para cada ponto da argumentação expendida pelo Tribunal Geral. A fim de seguir a mesma ordem lógica da fundamentação da decisão recorrida, começarei a minha análise pela segunda acusação, relativa à determinação do objeto da medida controvertida.

[27] V. ponto 4.2 da Comunicação de 2008.

1. Quanto à segunda acusação

53. A Ryanair afirma, em primeiro lugar, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito e desvirtuou manifestamente os factos ao rejeitar, nos n.os 74 e 75 do acórdão recorrido, a alegação que apresentou em primeira instância de que a medida controvertida tinha por objetivo preservar a conetividade da Suécia, a «acessibilidade intraescandinava» ou a economia sueca. O Tribunal Geral adotou, em seu entender, uma interpretação excessivamente formalista da decisão impugnada que é, além disso, contrariada pelo n.º 82 do referido acórdão.

54. Tais argumentos carecem, na minha opinião, de fundamento. O objetivo da medida controvertida é, de facto, expressamente estabelecido no n.º 9 da decisão impugnada, inserido no ponto 2.1 da referida decisão, intitulado «Objetivo da medida», e consiste, como corretamente indicado no n.º 75 do acórdão recorrido, em «indemnizar parcialmente a SAS pelos danos resultantes da anulação ou da reprogramação dos seus voos na sequência da instauração de restrições em matéria de deslocações no contexto da pandemia de COVID-19». Os n.os 25 e 26 da decisão impugnada, em que se baseia a recorrente, e que contêm, além de informações sobre a posição da SAS no mercado, dados relativos à contribuição desta para a conetividade da Suécia, para a «acessibilidade intraescandinava», para o mercado de trabalho e, de um modo mais geral, para a economia sueca, destinam-se exclusivamente, conforme resulta da sua inclusão no ponto 2.5 da referida decisão, intitulado «Beneficiário», a fornecer um perfil da empresa beneficiária do auxílio. Ao contrário do que sustenta a Ryanair, aqueles não definem direta nem indiretamente o objetivo da medida, que, como se viu, em conformidade com a base jurídica que justifica a sua compatibilidade, consiste em atenuar os prejuízos decorrentes do acontecimento extraordinário constituído pela pandemia de COVID-19. O Tribunal Geral não cometeu, portanto, o erro de interpretação que lhe é imputado pela recorrente. Também não existe a contradição alegada por esta última entre os n.os 74 e 75 do acórdão recorrido e o n.º-82 do mesmo. Com efeito, além do facto de, no referido número, os dados relativos às quotas do tráfego intraescandinavo e do tráfego interno da Suécia detidas pela SAS serem tidos em conta apenas como um indicador do prejuízo sofrido por essa empresa e não como uma indicação do objetivo prosseguido pelas autoridades suecas, o referido número faz parte de uma avaliação diferente, efetuada pelo Tribunal Geral nos n.os 80 a 87 do acórdão recorrido, sobre a proporcionalidade das modalidades de concessão da medida controvertida em relação ao objetivo por ela prosseguido.

55. Em segundo lugar, a Ryanair alega que, no n.º 76 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral cometeu um erro de interpretação do direito aplicável ao rejeitar o seu argumento de que a medida controvertida se destinava necessariamente a manter a estrutura do mercado. No referido número, o Tribunal Geral precisou que, «embora do ponto de vista da concorrência possa ser preferível auxiliar todos os operadores económicos a fim de prevenir uma redução do seu número», «os Estados-Membros não são obrigados», no entanto, «a remediar a totalidade dos danos causados por um acontecimento extraordinário visado no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE nem, por via de consequência, a conceder auxílios a todas as vítimas desses danos». Observo, a este respeito, que a recorrente se limita a afirmar que, à luz da observação feita no n.º 76 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral deveria ter concluído que a manutenção da estrutura de mercado fazia parte (ou devia fazer parte) dos objetivos da medida controvertida, sem considerar as razões com base nas quais este último excluiu tal conclusão, que são essencialmente as mesmas que o levaram a rejeitar o primeiro fundamento de recurso e que se referem à margem de discricionariedade que o mesmo reconheceu aos Estados-Membros na adoção de medidas ao

abrigo do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE. Sobre esta questão, limitar-me-ei, portanto, à discussão do primeiro fundamento de recurso, que corresponde ao primeiro fundamento de recurso no Tribunal Geral.

56. O terceiro argumento invocado pela Ryanair prende-se com a violação do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade e será, por conseguinte, abordado no exame da primeira acusação do terceiro fundamento de recurso.

57. Tendo em conta as razões anteriores, a segunda acusação do terceiro fundamento de recurso deve, a meu ver, ser julgada improcedente.

2. Quanto à primeira acusação

58. Com a primeira acusação do seu terceiro fundamento, dirigida contra os números 77 a 80 do acórdão recorrido, a recorrente critica essencialmente o Tribunal Geral por não ter aplicado corretamente a proibição de discriminação em razão da nacionalidade estabelecida no artigo 18.º, primeiro parágrafo. A Ryanair alega que, embora todas as companhias aéreas que operam na Suécia tenham sido atingidas pelas consequências da pandemia de COVID-19, apenas a SAS beneficiou de um auxílio individual ao abrigo do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE. Uma vez que a decisão impugnada indicava claramente que os referidos auxílios só podiam ser concedidos a companhias aéreas com licença de exploração emitida pela Suécia e que tal critério foi declarado pelo Tribunal de Justiça, no seu Acórdão de 18 de março de 2014, International Jet Management [28], equivalente a uma discriminação com base na nacionalidade a recorrente alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao concluir que a decisão impugnada não violava o artigo 18.º TFUE.

59. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral começou por observar, no n.º 77, que «um auxílio individual […] beneficia, por definição, apenas uma empresa, com exclusão de todas as outras, incluindo as que se encontram numa situação comparável à do beneficiário desse auxílio» e cria, «pela sua própria natureza», «uma diferença de tratamento, ou até uma discriminação, que é, porém, inerente ao caráter individual da referida medida». A tese da recorrente equivale, portanto, a pôr sistematicamente em causa a compatibilidade de todos os auxílios individuais com o mercado interno pelo simples facto de revestir um caráter intrinsecamente exclusivo e, como tal, discriminatório, quando o direito da União permite aos Estados-Membros concederem esses auxílios desde que se cumpram todos os requisitos previstos no artigo 107.º TFUE. No n.º 80 do acórdão recorrido, o Tribunal declarou ainda que, mesmo admitindo que a diferença de tratamento instituída pela medida controvertida, por estar prevista apenas em benefício da SAS, pudesse ser equiparada a uma discriminação, era necessário verificar se se justificava por um objetivo legítimo e se era necessária, adequada e proporcionada para o alcançar. Uma vez que a Ryanair fazia referência ao artigo 18.º, primeiro parágrafo, TFUE, o Tribunal Geral observou que a referida disposição proíbe a discriminação em razão da nacionalidade no âmbito de aplicação dos Tratados «sem prejuízo das suas disposições especiais» e considerou que, por conseguinte, era necessário verificar se essa diferença de tratamento era permitida ao abrigo do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, que constitui a base jurídica da decisão impugnada. De acordo com o Tribunal Geral, o referido exame implicava, «por um lado, que o objetivo da medida [controvertida] satisf[izesse] os requisitos previstos por esta última disposição, e, por outro, que

[28] C-628/11, EU:C:2014:171, n.º 68, a seguir «Acórdão International Jet Management».

as modalidades de concessão da medida em causa, a saber, no caso vertente, o facto de beneficiar apenas a SAS, permit[isse]m que esse objetivo [fosse] alcançado e não [fossem] além do necessário para o alcançar».

60. A Ryanair alega, em primeiro lugar, que, ao contrário do que o Tribunal Geral afirmou no n.º 80 do acórdão recorrido, o artigo 107.º TFUE não constitui uma «disposição especial» na aceção do artigo 18.º, primeiro parágrafo, TFUE, dado que não estabelece normas específicas de não discriminação.

61. A este respeito, recordo que o princípio da igualdade de tratamento proíbe, por um lado, que as situações comparáveis sejam tratadas de maneira diferente e, por outro lado, que as situações diferentes sejam tratadas de maneira igual, a não ser que tal tratamento seja objetivamente justificado [29].

62. O artigo 18.º, n.º 1, TFUE estabelece que «[n]o âmbito de aplicação dos Tratados, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade». Segundo jurisprudência constante, esta disposição só se destina a ser aplicada autonomamente em situações reguladas pelo direito da União para as quais os Tratados não prevejam regras específicas de não discriminação [30]. Segundo o Tribunal de Justiça, constituem regras deste tipo, nomeadamente as disposições do Tratado relativas à liberdade de circular e de permanecer no território dos Estados-Membros conferida pelo artigo 20.º, n.º 2, alínea a), TFUE e pelo artigo 21.º TFUE [31], as disposições em matéria de livre circulação de mercadorias (artigos 30.º, 34.º e 110.º TFUE) [32], de livre circulação de trabalhadores (artigo 45.º TFUE) [33], de liberdade de estabelecimento (artigo 49.º TFUE) [34], de livre prestação de serviços (artigos 56.º a 62.º TFUE) [35] e de livre circulação de capitais (artigos 63.º e 65.º TFUE) [36].

63. A aplicação do artigo 18.º, primeiro parágrafo, TFUE está, portanto, sujeita à condição de que à situação que dá origem à discriminação invocada não se aplique nenhuma regra específica prevista pelos Tratados e destinada a proibir a discriminação em razão da nacionalidade [37]. O artigo 107.º TFUE constitui uma regra deste tipo?

64. Embora a proibição de auxílios prevista no primeiro parágrafo do referido artigo se destine a garantir que a concorrência no mercado interno não seja distorcida por intervenções dos Estados-Membros, que tendem a favorecer as empresas nacionais, confesso que tenho alguma dificuldade em reconhecer a essa disposição a natureza de norma destinada a implementar a proibição de discriminação em razão da nacionalidade da mesma forma que as disposições do Tratado FUE sobre as quatro liberdades. Embora entre o princípio da não discriminação consagrado no artigo 18.º, n.º 1, TFUE e o regime dos auxílios de Estado exista uma afinidade tendencial de objetivos, a saber a proteção da concorrência e das liberdades europeias, tal regime constitui, todavia, um instrumento de controlo da discriminação, mas não contém ele próprio

29 V. Acórdão de 27 de outubro de 2022, ADPA e Gesamtverband Autoteile-Handel (C-390/21, EU:C:2022:837, n.º 41).

30 V. Acórdão de 6 de outubro de 2022, Contship Italia (C-433/21 e C-434/21, EU:C:2022:760, n.º 29 e jurisprudência referida).

31 V. Acórdão de 15 de julho de 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, n.º 65).

32 V. Acórdão de 18 de junho de 2019, Áustria/Alemanha (C-591/17, EU:C:2019:504, n.º 40).

33 V. Acórdão de 6 de outubro de 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, n.º 78).

34 V. Acórdão de 3 de março de 2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, n.º 55).

35 V. Acórdão de 18 de junho de 2019, Áustria/Alemanha (C-591/17, EU:C:2019:504, n.º 40 e jurisprudência referida).

36 V. Acórdão de 18 de março de 2021, Autoridade Tributária e Aduaneira (Imposto sobre as mais-valias imobiliárias) (C-388/19, EU:C:2021:212, n.º 21).

37 V. Acórdão de 11 de junho de 2020, TÜV Rheinland LGA Products e Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:453, n.ºs 31 e 33 e jurisprudência referida).

uma regra de não discriminação. No entanto, como alega a Comissão, os n.os 2 e 3 do artigo 107.º TFUE, uma vez que preveem, em determinadas condições, a compatibilidade de determinados auxílios com o mercado interno, admitem diferenças de tratamento sempre que necessárias e proporcionadas à realização dos objetivos visados por essas disposições e são, portanto, pertinentes para efeitos da aplicação do princípio da não discriminação, enquanto «disposições específicas» dos Tratados na aceção do artigo 18.º, n.º 1, TFUE.

65. Por outro lado, como já salientei, a jurisprudência do Tribunal de Justiça já evidenciou há muito tempo o estreito elo existente entre o conceito de seletividade, compreendido no conceito de auxílio, e o de discriminação [38]. O requisito respeitante à seletividade da vantagem impõe que se determine se, no âmbito de um determinado regime jurídico, a medida nacional em causa é suscetível de favorecer «certas empresas ou certas produções» em relação a outras, que se encontrem, à luz do objetivo prosseguido pelo referido regime, numa situação factual e jurídica comparável e que estão assim sujeitas a um tratamento diferenciado que pode, em substância, ser qualificado de discriminatório [39].

66. Contudo, se o auxílio previsto por tal medida for subsequentemente declarado compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.os 2 e 3, TFUE, a diferenciação que tal introduz entre empresas numa situação jurídica e factual comparável é considerada objetivamente justificada e tolerada na medida em que seja necessária para a realização de objetivos merecedores de proteção pelo direito da União. Tal aplica-se tanto às medidas individuais como aos regimes de auxílios e implica que a medida em causa, além de respeitar as condições específicas previstas nas disposições derrogatórias da proibição de auxílios enunciada no artigo 107.º, n.º 1, TFUE, seja adequada ao prosseguimento dos objetivos admitidos por este Tratado e não vá além do necessário para a realização dos objetivos do auxílio ou para o seu funcionamento [40]. É neste sentido que deve ser entendida a afirmação contida no n.º 77 do acórdão recorrido — contestada pela Ryanair no âmbito da segunda acusação do seu terceiro fundamento de recurso — cuja formulação é pouco feliz. Na economia do raciocínio seguido pelo Tribunal Geral no acórdão recorrido, esta afirmação não é, contudo, decisiva, uma vez que, seja como for, o mesmo procede, no n.º 80 e seguintes, a um exame da proporcionalidade da medida controvertida.

67. Tendo em conta as considerações anteriores, o argumento invocado pela Ryanair de que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que o artigo 107.º TFUE constitui uma «disposição especial» na aceção do artigo 18.º, primeiro parágrafo, TFUE deve, por conseguinte, na minha opinião, ser rejeitado.

68. Em segundo lugar, a Ryanair alega que uma discriminação direta em razão da nacionalidade como a introduzida pela medida controvertida só pode ser justificada por motivos de derrogação expressamente previstos no Tratado e, portanto, tratando-se de uma medida que afeta a livre prestação de serviços, pelos motivos de ordem pública, de segurança pública e de saúde pública taxativamente enunciadas no artigo 52.º TFUE, para o qual remete o artigo 62.º TFUE. As justificações apresentadas pela Comissão na decisão impugnada relativas à necessidade de preservar a conectividade da Suécia, a «acessibilidade intraescandinava» ou a economia sueca não

[38] V. as minhas conclusões nos processos apensos World Duty Free Group e Spagna/Comissão (C-51/19 P e C-64/19 P, EU:C:2021:51, n.º 17).

[39] V. Acórdão de 8 de novembro de 2022, Fiat Chrysler Finance Europe/Comissão (C-885/19 P e C-898/19 P, EU:C:2022:859, n.º 67).

[40] V., já neste sentido, Acórdão de 22 de março de 1977, Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51, n.º 15, a seguir «Acórdão Iannelli & Volpi»).

são, no entender da Ryanair, abrangidas por tais derrogações. Uma vez que o referido argumento se sobrepõe, no essencial, aos argumentos apresentados no contexto do seu quarto fundamento de recurso, remeto para o exame desse fundamento de recurso.

69. Em terceiro lugar, a Ryanair alega que, mesmo que a livre prestação de serviços fosse inaplicável no caso em apreço, o Tribunal Geral não avaliou, de qualquer modo, se, conforme exigido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça e, especialmente, pelo Acórdão International Jet Management, a desigualdade de tratamento introduzida pela medida controvertida, que se aplica apenas à SAS enquanto companhia aérea detentora de uma licença de exploração válida emitida pela Suécia e aí estabelecida, se justifica com base em «considerações objetivas, independentes da nacionalidade das pessoas em causa». Recordo que, no Acórdão International Jet Management, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 18.º TFUE se opunha à legislação de um Estado-Membro que exigia a uma transportadora aérea que possuía uma licença de exploração concedida por outro Estado-Membro uma autorização de entrada no seu espaço aéreo para efetuar voos provenientes de países terceiros, quando essa autorização não era exigida para as transportadoras aéreas titulares de uma licença de exploração concedida pelo primeiro Estado-Membro.

70. A este respeito, importa esclarecer que a SAS não é beneficiária da medida controvertida pelo facto de ser titular de uma licença de exploração emitida pela Suécia, mas enquanto empresa que sofreu danos na sequência das restrições impostas por esse Estado-Membro em resposta à crise criada pela pandemia de COVID-19 e que opera num mercado, o mercado do transporte aéreo, que foi especialmente afetado pelo acontecimento extraordinário constituído pelo surto da pandemia e em relação ao qual a Suécia decidiu intervir com medidas de apoio. Como já tive ocasião de salientar, a Suécia podia, ao indicar a SAS como beneficiária da medida controvertida, basear-se em considerações relativas, entre outras, à contribuição da SAS — proporcionalmente mais importante relativamente às companhias aéreas concorrentes — para a prossecução de determinados objetivos fundamentais para o referido Estado-Membro, como a manutenção da conetividade interna tanto ao território sueco como à região escandinava — incluindo nas linhas menos comerciais — e internacional, especialmente numa situação de emergência prolongada e de incerteza como a provocada pela pandemia de COVID-19. É certo que resulta da decisão impugnada que só as companhias aéreas que cumpram determinados requisitos, como possuir uma licença de exploração na Suécia e ser elegível para o regime de auxílios suecos, podem ter acesso a medidas de auxílio individuais na aceção do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE, como a medida controvertida. Contudo, esta mera circunstância não permite, a meu ver, afirmar, como faz a recorrente, que o facto de esta medida se aplicar apenas à SAS viola, por si só, o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade consagrado no artigo 18.º, primeiro parágrafo, TFUE. Em todo o caso, mesmo que se considere que o Acórdão International Jet Management, invocado pela recorrente, é pertinente para efeitos da aplicação do princípio geral da não discriminação no domínio dos auxílios de Estado, não excluo que as considerações acima recordadas, relativas ao contributo da SAS para a conectividade da Suécia e a «acessibilidade intraescandinava», que constam no n.º 26 da decisão impugnada possam, numa situação de emergência como a causada pela pandemia de COVID-19, ser suscetíveis de constituir «considerações objetivas independentes da nacionalidade» na aceção do referido acórdão.

71. Tendo em conta as considerações anteriores, entendo que o terceiro argumento apresentado pela Ryanair no âmbito da primeira acusação do seu terceiro fundamento de recurso também não procede. Por conseguinte, para os efeitos ora analisados, a referida acusação deve ser julgada improcedente.

3. Quanto à terceira acusação

72. Com a terceira acusação, relativa ao exame da proporcionalidade da medida controvertida pela Comissão, a Ryanair tece quatro críticas distintas aos fundamentos expostos nos n.os 81 a 88 do acórdão recorrido. As três primeiras dirigem-se contra o n.º 84 do acórdão recorrido, no qual o Tribunal Geral declara que «decorre da decisão impugnada que, devido ao facto de as suas quotas de mercado serem mais elevadas, a SAS foi mais afetada pelas restrições relacionadas com a pandemia de COVID-19 do que as outras companhias aéreas que operam na Suécia».

73. A recorrente alega, em primeiro lugar, que a referida afirmação, na qual o Tribunal Geral se baseia para justificar a adequação da desigualdade de tratamento em favor da SAS introduzida pela medida controvertida, não aparece na decisão impugnada e que o Tribunal Geral procedeu, portanto, a uma substituição de fundamentos não admitida.

74. A este respeito, recordo que, no âmbito da fiscalização da legalidade, referida no artigo 263.º TFUE, o Tribunal de Justiça e o Tribunal Geral não podem, em todo o caso, substituir a fundamentação do autor do ato impugnado pela sua [41]. Em contrapartida, exceto no caso em que nenhum elemento material o justifique, no âmbito de um recurso de anulação, o Tribunal Geral pode ser levado a interpretar a fundamentação do ato impugnado de uma forma diferente da do seu autor, ou mesmo, em certas circunstâncias, a recusar a fundamentação formal apresentada por este [42]. No caso em apreço, no n.º 84 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral respondeu ao argumento apresentado pela Ryanair de que a simples circunstância de a SAS — cujas operações estavam concentradas na Dinamarca, na Suécia e na Noruega — representar 67 % do tráfego aéreo intraescandinavo e cerca de metade do tráfego doméstico na Suécia não permitia justificar a diferença de tratamento resultante da medida controvertida [43]. Ora, o Tribunal Geral baseou-se nos referidos números — que constam do n.º 26 da decisão impugnada e que a Comissão teve necessariamente em conta na sua apreciação da compatibilidade da medida controvertida — para afirmar, em primeiro lugar, no n.º 84 do acórdão recorrido, que *resultava* da decisão impugnada que, devido ao facto de as suas quotas de mercado serem mais importantes, a SAS tinha sido proporcionalmente mais afetada pelas restrições introduzidas na sequência da pandemia de COVID-19 do que as outras companhias aéreas que operam na Suécia e, em segundo lugar, no n.º 86 do mesmo acórdão, que a diferença de tratamento a favor da SAS devia ser considerada adequada para reparar os danos causados por essas restrições e não ia além do necessário para atingir esse objetivo, tendo igualmente em conta a natureza e o montante do auxílio em questão e as condições da sua concessão. Daí resulta que, nos n.os 82 a 86 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral se limitou, a fim de responder à acusação da recorrente, a interpretar a decisão impugnada em conformidade com as indicações aí contidas e não procedeu, portanto, à substituição da fundamentação da referida decisão.

75. Em segundo lugar, a Ryanair alega que a justificação apresentada pelo Tribunal Geral, no n.º 84 do acórdão recorrido implica que uma empresa com uma quota importante de mercado e que pode, portanto, exercer um poder significativo no mercado consegue apropriar-se da totalidade da compensação dos danos disponível nos termos do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE. Ora, o respeito pelo princípio da proporcionalidade exigiria que tal compensação fosse repartida por todos os participantes no mercado na proporção dos danos sofridos. A lógica subjacente à referida justificação era, em seu entender, igualmente contrária ao

41 V. Acórdão de 6 de outubro de 2021, World Duty Free Group e Espanha/Comissão (C-51/19 P e C-64/19 P, EU:C:2021:793, n.º 70)

42 V. Acórdão de 6 de outubro de 2021, World Duty Free Group e Espanha/Comissão (C-51/19 P e C-64/19 P, EU:C:2021:793, n.º 71)

43 V. n.os 82 e 83 do acórdão recorrido.

artigo 102.º TFUE, na medida em que reservava direitos especiais a uma empresa dominante, à qual incumbia, no entanto, uma especial responsabilidade de não comprometer, com a sua conduta, o desenvolvimento de uma concorrência efetiva.

76. Este argumento também deve, na minha opinião, ser rejeitado. O mesmo parte da premissa de que um auxílio individual destinado a indemnizar apenas uma das vítimas de um acontecimento extraordinário presentes no mercado viola necessariamente o princípio da proporcionalidade, que exige que o auxílio seja proporcionalmente distribuído por todas as vítimas do acontecimento e não possa, portanto, ser declarado compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE. Ora, o mérito de tal premissa foi discutido e excluído no contexto do exame do primeiro fundamento de recurso. Concluí, nesse contexto, que tal auxílio é admissível nos termos do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE quando a escolha do beneficiário não seja arbitrária e seja adequada e proporcional ao objetivo prosseguido por essa disposição. Numa situação de emergência, como a causada por acontecimentos abrangidos por essa disposição, um Estado-Membro deve ser livre, sob o controlo da Comissão, de decidir em que mercados intervir com medidas compensatórias e como afetar os recursos disponíveis, nomeadamente para garantir, como salienta o Tribunal Geral no n.º 87 do acórdão recorrido, o efeito útil da sua intervenção. No que diz respeito à referência feita pela Ryanair ao artigo 102.º TFUE e à responsabilidade especial que cabe às empresas que se encontram numa posição dominante na aceção da referida disposição, observo, por um lado, que a recorrente não alega nem demonstra que a SAS goze de uma posição dominante na aceção da referida disposição e, em segundo lugar, que mesmo que tal posição fosse provada, a concessão de um auxílio individual não implica por si só, conforme corretamente sublinhado pelo Governo francês, que o beneficiário seja colocado em posição de abusar da sua posição no mercado pelo simples facto de as empresas concorrentes não serem beneficiárias de uma medida semelhante. Além disso, como resulta do mesmo n.º 82 do acórdão recorrido, a quota de mercado da SAS foi tida em conta pelo Tribunal Geral como indicador dos principais danos sofridos por esta e constitui, portanto, um critério pertinente para efeitos da adoção de uma medida compensatória na aceção do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE.

77. Em terceiro lugar, a Ryanair alega que não resulta claramente do n.º 85 do acórdão recorrido quais são as restrições que terão afetado mais significativamente a SAS do que a recorrente. No que diz respeito às restrições relativas à pandemia de COVID-19 em geral, a afirmação do Tribunal Geral é, em seu entender, manifestamente incorreta uma vez que, enquanto companhia aérea pan-europeia, a Ryanair tinha sido afetada pelas referidas restrições pelo menos na mesma medida que a SAS. Porém, no que respeita às restrições adotadas pelas autoridades suecas, o critério seguido pelo Tribunal Geral era arbitrário, uma vez que favorecia necessariamente as companhias aéreas suecas, além de constituir uma discriminação indireta que encoraja a fragmentação do mercado único.

78. A este respeito, recordo que o objetivo da medida controvertida é o de indemnizar a SAS pelos danos resultantes da anulação ou da reprogramação dos seus voos na sequência da instauração de restrições em matéria de deslocações no contexto da pandemia de COVID-19. Como o Governo sueco observou corretamente, tais danos são identificados através da aplicação de um critério, o cancelamento ou reprogramação dos voos, que é independente da origem das restrições. Para efeitos de avaliação da proporcionalidade da medida controvertida, não é, portanto, necessário, mesmo que fosse possível na prática, determinar se tais danos devem ser atribuídos apenas às restrições adotadas pelas autoridades suecas ou a todas as restrições aplicadas pelos Estados-Membros ou por estes e por países terceiros. Além disso, como referido no n.º 84 do acórdão recorrido, decorre da decisão impugnada que, de acordo com a natureza territorial dos

auxílios de Estado, a necessidade da adoção de uma medida compensatória a favor da SAS foi avaliada por referência ao mercado sueco e às companhias aéreas que operam nesse mercado, bem como às respetivas quotas nesse mercado. Nestas circunstâncias, o critério de apreciação da proporcionalidade da medida controvertida adotado pelo Tribunal Geral, que tem em conta o maior prejuízo sofrido pela SAS em consequência da sua quota de mercado mais elevada em comparação com as outras companhias aéreas presentes no mercado sueco, não tem nada de discriminatório e é a consequência lógica do facto de a medida controvertida se destinar a atenuar as consequências no mercado sueco do acontecimento extraordinário constituído pela pandemia de COVID-19.

79. Finalmente, a recorrente critica o critério «*do efeito útil*» que consta do n.º 87 do acórdão recorrido, no qual o Tribunal Geral afirmou que, dado o reduzido montante da medida em causa, e tendo em conta a avaliação dos danos sofridos pela SAS, a recorrente não tinha demonstrado que a repartição do referido montante por todas as companhias aéreas que operam na Suécia não tivesse privado a medida do seu efeito útil. Este argumento deve, a meu ver, ser considerado ineficaz, uma vez que visa um elemento subsidiário da fundamentação da decisão impugnada e não pode levar à sua anulação [44].

4. Conclusões quanto ao terceiro fundamento de recurso

80. Uma vez que concluí no sentido da improcedência de todas as acusações formuladas pela recorrente em apoio do seu terceiro fundamento de recurso, este deve, a meu ver, ser julgado improcedente na totalidade.

D. Quanto ao quarto fundamento de recurso

81. Com o seu quarto fundamento, a recorrente alega que o Tribunal Geral cometeu vários erros de direito e distorceu manifestamente os factos ao rejeitar a segunda parte do seu terceiro fundamento, através do qual alegava uma violação da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços devido à natureza discriminatória da medida controvertida. O referido fundamento subdivide-se em três acusações. A segunda e a terceira acusações serão examinadas em conjunto.

1. Quanto à primeira acusação

82. Com a primeira acusação do seu quarto fundamento, a Ryanair alega que, ao afirmar, no n.º 94 do acórdão recorrido, que a recorrente não demonstrou de que forma o caráter exclusivo da medida controvertida, que beneficia apenas a SAS, «é suscetível de dissuadi-la de se estabelecer na Suécia ou de efetuar prestações de serviços a partir deste país ou com destino a ele», o Tribunal Geral escolheu um critério incorreto para avaliar se uma medida nacional impede ou torna menos atraente o exercício da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento. O critério que emerge, em seu entender, da jurisprudência refere-se antes à capacidade da medida em questão para dissuadir «qualquer operador interessado» e, portanto, no caso em apreço, outras companhias aéreas diferentes da SAS que operam na Suécia de se estabelecerem ou efetuarem uma prestação de serviços no Estado-Membro em questão.

[44] V., nesse sentido, Acórdão de 10 de novembro de 2022, Laboratoire Pareva/Comissão (C-702/21 P, não publicado, EU:C:2022:870, n.º 52).

83. A referida acusação é manifestamente infundada. Por um lado, baseia-se numa leitura truncada do n.º 94 do acórdão recorrido. Na segunda frase do referido número, o Tribunal Geral precisou que a recorrente não tinha identificado «os elementos de facto ou de direito que fazem com que [a medida controvertida] produza efeitos restritivos que vão além daqueles que desencadeiam a proibição do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, mas […] são necessários e proporcionados para remediar os danos causados à SAS pelo acontecimento extraordinário que é a pandemia de COVID-19, em conformidade com os requisitos estabelecidos no artigo 107.º, parágrafo n.º 2, alínea b), TFUE». Deste modo, o Tribunal Geral esclareceu o âmbito do ónus da prova não cumprido que incumbia à recorrente e dispensou-a de qualquer referência à situação de uma companhia aérea específica e, especialmente, à da recorrente. Por outro lado, como foi corretamente observado pelo Governo francês, a acusação da Ryanair não tem em conta a referência, contida no n.º 94 do acórdão recorrido, à análise anteriormente efetuada pelo Tribunal Geral sobre a proporcionalidade da medida controvertida, na qual foi tida em conta a situação do conjunto das companhias aéreas a operar na Suécia.

2. Quanto à segunda e terceira acusações

84. Com a segunda acusação do seu quarto fundamento de recurso, a Ryanair sustenta que a afirmação constante do n.º 94 do acórdão recorrido, reproduzida no n.º 82 do presente acórdão, é contraditória e juridicamente errada, uma vez que, no caso em apreço, não era necessário fazer nenhuma demonstração, porque o facto de ser arbitrariamente privada de uma vantagem reservada à principal companhia aérea sueca dissuade, por si só, a livre prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento das outras companhias aéreas. A este respeito, a Ryanair refere novamente o Acórdão International Jet Management. A recorrente alega, em todo o caso, que forneceu várias provas, incluindo, especialmente, um relatório elaborado no departamento de serviços de investimento da Goodbody Stockbrokers e o parecer de um perito em direito aeronáutico. No entanto, segundo a mesma, o Tribunal Geral não apreciou os referidos elementos. Com a terceira acusação, a Ryanair critica, no essencial, o Tribunal Geral por ter erradamente rejeitado os argumentos por si invocados em primeira instância, os quais se destinavam a demonstrar que a restrição à livre prestação de serviços e à liberdade de estabelecimento determinada pela medida controvertida não é justificada.

85. Importa recordar que, para ser abrangida pela proibição enunciada no artigo 107.º, n.º 1, TFUE, a medida em causa deve conferir uma vantagem de maneira seletiva a determinadas empresas ou categorias de empresas ou a determinados setores económicos e colocá-los numa situação mais favorável do que outros [45]. Daqui resulta que, por definição, um auxílio é suscetível de reforçar a posição do seu beneficiário em detrimento dos seus concorrentes e de dificultar a estes últimos o fornecimento dos seus produtos ou serviços no mercado afetado pelo auxílio. Como o Tribunal de Justiça reconheceu, um auxílio implica frequentemente, por si só, uma proteção e, portanto, uma certa compartimentação do mercado relativamente aos produtos e aos serviços das empresas que dele não beneficiem [46]. A recorrente tem razão, portanto, quando afirma, no essencial, que qualquer auxílio que reserve uma vantagem para um operador económico nacional é suscetível de ter efeitos negativos sobre a livre prestação de serviços e/ou a liberdade de estabelecimento, uma vez que as empresas que operam no mesmo mercado que o beneficiário exercendo essas liberdades não gozam, como qualquer outro concorrente deste último, da mesma vantagem.

[45] V., no referido sentido, Acórdãos de 4 de junho de 2015, Comissão/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, n.º 59), e de 30 de junho de 2016, Bélgica/Comissão (C-270/15 P, EU:C:2016:489, n.º 48).

[46] V., no referido sentido, em matéria de livre circulação de mercadorias, Acórdão Iannelli & Volpi n.º 15).

86. Porém, os referidos efeitos não determinam necessariamente, como a recorrente parece afirmar, uma restrição dessas liberdades na aceção do Tratado [47]. Põe-se especialmente a questão de saber em que medida o auxílio individual concedido a uma empresa que opera num mercado que é objeto de trocas comerciais entre Estados-Membros, além de prejudicar essas trocas comerciais, implica necessária e sistematicamente uma discriminação direta ou indireta em razão da nacionalidade, pelo simples facto de o beneficiário do auxílio ser uma empresa nacional, ou dissuade os operadores de outros Estados-Membros de se estabelecerem ou prestarem serviços no Estado-Membro em questão, ou ainda tem como efeito tornar a prestação de serviços entre Estados-Membros mais difícil do que a prestação de serviços puramente interna de um Estado-Membro [48]. Ora, o argumento apresentado pela recorrente no âmbito da acusação em apreço, dado que se baseia num tal automatismo, não permite, por si só, superar a constatação contida no n.º 94 do acórdão recorrido de que a recorrente não apresentou elementos que sugiram que a medida controvertida, que beneficia apenas a SAS, tem um efeito dissuasor sobre o exercício da liberdade de estabelecimento ou sobre a livre prestação de serviços. Quanto às provas que a recorrente apresentou a esse respeito no Tribunal Geral, esta última limita-se, no essencial, a uma remissão geral para dois relatórios de peritos que havia solicitado, daí não resultando nenhuma relevância específica dos referidos relatórios para a questão em apreço.

87. A segunda acusação do quarto fundamento de recurso deve, por conseguinte, a meu ver, ser julgada improcedente. A terceira acusação deve, por conseguinte, ser também rejeitada uma vez que se baseia, no essencial, na premissa de que o Tribunal Geral cometeu um erro ao excluir a existência de uma restrição à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços e pressupõe, portanto, a procedência da segunda acusação formulada pela recorrente.

3. Conclusões quanto ao segundo fundamento de recurso

88. Uma vez que concluí no sentido da improcedência de todas as acusações formuladas pela recorrente em apoio do seu quarto fundamento de recurso, este fundamento de recurso deve, a meu ver, ser julgado improcedente na totalidade.

E. Quanto ao quinto fundamento de recurso

89. Com o quinto fundamento de recurso, dirigido contra os n.os 99 e 100 do acórdão recorrido, a Ryanair alega que, ao julgar improcedente o seu quarto fundamento de recurso, relativo à violação dos seus direitos processuais por não ter dado início ao procedimento formal de investigação, mediante a simples remissão para o exame dos três primeiros fundamentos de recurso, relativos ao mérito da apreciação da compatibilidade da medida controvertida com o mercado interno, o Tribunal Geral cometeu vários erros de direito e distorceu os factos.

90. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral observou, por um lado, que o quarto fundamento da recorrente apresentava, na realidade, caráter subsidiário, para o caso de o Tribunal Geral não ter examinado o mérito da apreciação do auxílio enquanto tal (n.º 99). Por outro lado, o Tribunal Geral referiu que o referido fundamento «não tinha conteúdo autónomo», limitando-se a

[47] V., no referido sentido, Acórdão Iannelli & Volpi, n.º 10.

[48] Saliento que, no caso em apreço, a questão de uma possível violação das disposições do Tratado relativas à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços se coloca apenas em relação à medida controvertida considerada isoladamente e, portanto, independentemente do regime de auxílios sueco.

reproduzir «de forma resumida os argumentos apresentados nos fundamentos primeiro a terceiro, sem destacar elementos específicos relacionados com quaisquer dificuldades sérias» (n.º 100).

91. A Ryanair observa, em primeiro lugar, que, ao contrário dos três primeiros fundamentos de recurso, o quarto fundamento não pressupunha a prova de que as avaliações da Comissão estavam erradas. Aplicava-se, portanto, um critério diferente à fiscalização que devia ser exercida pelo Tribunal Geral, e este último não podia contentar-se em remeter para o resultado do exame dos três primeiros fundamentos para declarar o quarto improcedente. Em segundo lugar, a Ryanair alega que, contrariamente ao que foi afirmado pelo Tribunal Geral, apresentou argumentos autónomos em apoio do seu quarto fundamento de recurso, destinando-se os mesmos a realçar as lacunas nas informações detidas pela Comissão no momento em que a decisão impugnada foi adotada, deficiências que só poderiam ter sido colmatadas com o início de um procedimento formal de investigação.

92. Importa, antes de mais, recordar que, de acordo com jurisprudência assente, a legalidade de uma decisão de não levantar objeções, com base no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2015/1589 [49], depende da questão de saber se a avaliação das informações e elementos de que a Comissão dispunha, na fase de exame preliminar da medida notificada, deveria objetivamente ter levantado dúvidas sobre a compatibilidade da medida com o mercado interno. A existência de dúvidas quanto a essa compatibilidade é, portanto, a prova que deve ser aduzida para demonstrar que a Comissão tinha a obrigação de dar início ao procedimento formal de investigação nos termos do artigo 108.º, n.º 2, TFUE. A referida prova, que deve ser procurada tanto nas circunstâncias da adoção da decisão de não levantar objeções como no seu conteúdo, deve ser apresentada pelo requerente da anulação dessa decisão a partir de um conjunto de indícios concordantes [50]. A este respeito, o Tribunal de Justiça precisou que não constituem, por si sós, indícios de dificuldades sérias que teriam exigido o início de um procedimento formal de investigação, o caráter importante do auxílio concedido em aplicação da medida em causa, bem como a complexidade e a novidade dessa medida [51].

93. No caso em apreço, conforme decorre do exposto, nos três primeiros fundamentos de recurso, a recorrente baseou-se em vários erros manifestos de apreciação que, na sua opinião, viciaram a apreciação da compatibilidade da medida em causa com o mercado interno. Com o seu quarto fundamento de recurso, a recorrente alegou que o exame efetuado pela Comissão era incompleto e insuficiente e sustentou que o resultado da avaliação da compatibilidade da medida teria sido diferente se tivesse havido um procedimento formal de investigação. Neste contexto, em primeiro lugar, remetendo para os argumentos desenvolvidos no primeiro e segundo fundamentos, a Ryanair alegou que a decisão impugnada continha uma série de lacunas, especialmente a inexistência de uma avaliação precisa do montante do auxílio e das perdas sofridas pela SAS, a falta de consideração da vantagem concorrencial de que beneficiou a SAS e da contribuição das outras companhias aéreas para a conetividade da Suécia, e a análise insuficiente da compatibilidade da medida controvertida com os princípios da não discriminação, da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento. Em segundo lugar, a Ryanair alegou que a emergência criada pela pandemia não isentava a Comissão da obrigação de iniciar o procedimento formal de investigação no caso de sérias dificuldades na avaliação do auxílio. Finalmente, remetendo novamente para os três primeiros fundamentos de

[49] Regulamento (UE) do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (codificação) (JO 2015, L 248, p. 9).

[50] Acórdão de 2 de setembro de 2021, Comissão/Tempus Energy e Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:663, n.os 38 e 40)

[51] Acórdão de 2 de setembro de 2021, Comissão/Tempus Energy e Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:663, n.º 64).

recurso, a Ryanair alegou que cada uma das acusações apresentadas no contexto dos referidos fundamentos, em relação às quais poderia ter prestado informações decisivas no contexto de um procedimento formal de investigação, teria sido suficiente, se tal procedimento tivesse sido iniciado, para permitir à Comissão concluir no sentido da incompatibilidade da medida controvertida.

94. À luz do exposto, cumpre concluir que o Tribunal Geral teve razão ao considerar que os argumentos apresentados pela Ryanair no contexto do quarto fundamento de recurso não tinham autonomia própria. Existe, de facto, como salienta o Governo francês, um paralelismo óbvio entre os referidos argumentos e os suscitados no contexto dos três primeiros fundamentos de recurso. Nessas circunstâncias, o Tribunal Geral não estava obrigado a examinar separadamente as acusações apresentadas nos três primeiros fundamentos de recurso e as acusações idênticas, apresentadas no contexto do quarto fundamento de recurso, mas podia muito bem considerar o exame destas últimas incluído no exame relativo às primeiras. Conforme observado pelo Governo francês, o Acórdão de 2 de abril de 2009 Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão [52], que é referido pela recorrente, não exclui tal abordagem. Pelo contrário, no caso que deu origem ao referido acórdão, o Tribunal Geral tinha analisado em conjunto os dois fundamentos de mérito suscitados no recurso, relativos respetivamente à existência de dificuldades sérias e à justeza das apreciações da Comissão [53], excluindo as primeiras após ter verificado que não existiam provas suscetíveis de pôr em causa o mérito das segundas [54], sem que tal abordagem tivesse sido criticada pelo Tribunal de Justiça.

95. Neste contexto, é irrelevante a referência da recorrente à conclusão constante do n.º 49 do acórdão recorrido de que o método definido pela Comissão não permitia evitar completamente que a avaliação dos referidos danos incluísse igualmente as consequências de decisões tomadas pela SAS sem qualquer relação direta com a pandemia de COVID-19, uma vez que, à luz do contexto em que se insere e do conjunto das avaliações efetuadas pelo Tribunal Geral, tal constatação não permite considerar que, para este último, a Comissão se via confrontada com sérias dificuldades que não permitiam excluir a existência de um risco real de sobrecompensação e que suscitavam dúvidas sobre a compatibilidade da medida em causa com o mercado interno [55]. O mesmo se aplica às considerações do Tribunal Geral relativas à falta de provas de um efeito dissuasor da medida controvertida sobre a livre prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento. Por último, no que respeita à referência feita pela recorrente da questão, que classifica como inédita, da aplicação concomitante de medidas na aceção do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), TFUE e do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, saliento, por um lado, que, conforme salientado no n.º 21 das presentes conclusões, a decisão impugnada excluía, em todo o caso, o cúmulo de auxílios concedidos ao abrigo das referidas disposições à SAS e que, por outro lado, conforme recordado, *supra*, a novidade da medida em causa não constitui, de qualquer modo, por si só, um indício de dificuldades sérias que exigisse o início de um procedimento formal de investigação.

96. Tendo em conta o conjunto das circunstâncias precedentes, entendo que o quinto fundamento de recurso deve ser julgado improcedente.

52 C-431/07 P, EU:C:2009:223, n.º 66.

53 V. Acórdão de 2 de abril de 2009, Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão, C-431/07 P, EU:C:2009:223, n.º 62.

54 V. Acórdão de 4 de julho de 2007, Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão (T-475/04, EU:T:2007:196, n.ºs 126, 155 e 156).

55 V. n.º 37 das presentes conclusões.

F. Quanto ao sexto fundamento de recurso

97. Com o seu sexto fundamento de recurso, dirigido contra os n.os 105 a 116 do acórdão recorrido, a Ryanair alega um erro de direito e a desvirtuação manifesta dos factos cometidos pelo Tribunal Geral ao rejeitar o seu quinto fundamento de recurso relativo à violação do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE. Por um lado, na opinião da recorrente, o Tribunal Geral aplicou erradamente a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre o âmbito do dever de fundamentação quando considerou que o contexto factual relativo à pandemia de COVID-19 tinha de ser tido em conta na avaliação da adequação e da suficiência da fundamentação da decisão impugnada. Por outro lado, alega que a observância de garantias como o direito a uma decisão suficientemente fundamentada é ainda mais importante quando as instituições da União Europeia disponham, como no caso em apreço, de uma ampla margem de apreciação.

98. Recorde-se que, segundo jurisprudência assente, evocada pelo Tribunal Geral no n.º 105 do acórdão recorrido, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa e revelar, de forma clara e inequívoca, a argumentação da instituição autora do ato, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adotada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização. O dever de fundamentação deve ser apreciado em função das circunstâncias do caso em apreço, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas direta e individualmente afetadas pelo ato podem ter em obter explicações. Não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, dado que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências do referido artigo 296.º TFUE deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa [56]. É com base nestes princípios que devem ser examinadas as acusações da recorrente.

99. No que respeita à primeira das referidas acusações, parece-me claro que a referência do Tribunal de Justiça ao contexto em que a medida se insere, mesmo que se devesse considerar que este último também inclui elementos de natureza puramente factual, não pode, em caso algum, ser lida no sentido de que a referência a um tal contexto permite baixar o grau de fundamentação imposto às instituições da União Europeia pelo artigo 296.º TFUE como interpretado pela jurisprudência acima referida. Daqui decorre que a Ryanair teria razão em invocar a violação da referida disposição se o Tribunal Geral, como sustenta a recorrente, tivesse, no acórdão recorrido, justificado a falta de fundamentação da decisão impugnada referindo a emergência criada pela pandemia de COVID-19.

100. Contudo, conforme corretamente observado tanto pelo Governo francês como pela Comissão, não se encontra em nenhum excerto dos fundamentos do acórdão dedicados ao exame do quinto fundamento de recurso qualquer referência à crise gerada pela pandemia de COVID-19 como elemento do contexto a ter em conta para efeitos de avaliação da adequação e suficiência da fundamentação da decisão impugnada em conformidade com a jurisprudência referida no número anterior. A primeira acusação deve, portanto, ser julgada improcedente.

101. Quanto à segunda acusação, o exame dos fundamentos do acórdão recorrido não permite concluir pela existência de uma violação do artigo 296.º TFUE por parte do Tribunal Geral à luz, nomeadamente, da natureza do ato em causa, a saber, uma decisão de não levantar objeções nos termos do artigo 108.º, n.º 3, TFUE. A este respeito, recordo, como aliás fez o Tribunal Geral nos

[56] Acórdão de 20 de janeiro de 2022, Comissão/Hubei Xinyegang Special Tube (C-891/19 P, EU:C:2022:38, n.os 87 e 88).

n.os 106 e 107 do acórdão recorrido, que o Tribunal de Justiça já teve a ocasião de precisar que essa decisão, que é tomada em prazos curtos, deve apenas conter as razões pelas quais a Comissão considera não estar perante dificuldades sérias de apreciação da compatibilidade do auxílio em causa com o mercado interno e que mesmo uma fundamentação sucinta dessa decisão deve ser considerada suficiente se revelar, de forma clara e inequívoca, as razões pelas quais a Comissão considerou não estar em presença de tais dificuldades [57]. No caso em apreço, o Tribunal Geral examinou, nos n.os 108 a 114 do acórdão recorrido, as várias deficiências de fundamentação denunciadas pela Ryanair na sua petição de recurso - relativas à falta de avaliação da conformidade do auxílio com o princípio da igualdade de tratamento, a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços, a falta de avaliação da vantagem concorrencial concedida à SAS, a falta de avaliação do método de cálculo dos danos e do montante do auxílio, e a falta de explicações sobre a razão pela qual a SAS era tratada de forma diferente das outras companhias aéreas suecas que tinham sofrido danos em consequência da pandemia de COVID-19 - considerando-as inexistentes e concluindo, no n.º 115 do acórdão, que a decisão impugnada estava suficientemente fundamentada. Ora, contrariamente ao que afirma a recorrente, o referido exame não está viciado por qualquer erro quanto ao nível de fundamentação exigido em relação à medida em causa e às conclusões a que chegou o Tribunal Geral quanto à adequação da fundamentação da decisão impugnada. Observo, além disso, que várias das críticas feitas pela Ryanair no seu quinto fundamento, e repetidas no sexto fundamento de recurso, se destinavam, de facto, a criticar a Comissão mais pela falta de exame propriamente dito, do que pela falta de fundamentação. A resposta a tais acusações encontra-se, portanto, em excertos do acórdão recorrido relativas ao exame dos três primeiros fundamentos de recurso e não nos n.os 108 a 114 do referido acórdão relativos à violação do dever de fundamentação.

102. Tendo em conta o exposto, o sexto fundamento de recurso deve, a meu ver, ser julgado improcedente.

G. Conclusões sobre o recurso

103. Com base na globalidade das considerações expendidas, todos os fundamentos do recurso devem, na minha opinião, ser julgados improcedentes e, portanto, deve ser negado provimento ao recurso na totalidade.

IV. Conclusão

104. Face ao exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso. Em conformidade com o artigo 184.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, proponho igualmente que o Tribunal condene a Ryanair no pagamento das despesas efetuadas pela Comissão e pela SAS e declare que a República Francesa e o Reino da Suécia devem suportar as suas próprias despesas.

[57] V. Acórdão de 2 de setembro de 2021, Comissão/Tempus Energy e Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:663, n.º 199).