Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GIOVANNI PITRUZZELLA
prezentate la 26 ianuarie 2023[1]

Cauza C-320/21 P

Ryanair DAC
împotriva

Comisiei Europene

„Recurs – Ajutoare de stat – Articolul 107 alineatul (2) litera (b) TFUE – Suedia – COVID-19 – Garanție publică aferentă unei linii de credit de tip «revolving» – Decizie a Comisiei Europene de a nu ridica obiecții”

I. Introducere

1. La 13 martie 2020, la două zile după ce Organizația Mondială a Sănătății (OMS) a calificat epidemia de COVID-19 drept pandemie, Comisia Europeană a adoptat o comunicare[2] prin care a intenționat să reacționeze imediat, prin intermediul unui „răspuns coordonat la nivel european”, la șocul economic major pentru Uniunea Europeană cauzat de urgența în materie de sănătate publică. În această comunicare, Comisia a declarat că va utiliza toate instrumentele de care dispune pentru a atenua consecințele pandemiei și în special pentru a permite statelor membre să acționeze în mod decisiv și coordonat, prin utilizarea flexibilității depline a cadrului nostru privind ajutoarele de stat. De asemenea, a subliniat că principalul răspuns bugetar la coronavirus trebuie să provină din bugetele naționale ale statelor membre și că normele privind ajutoarele de stat permit statelor membre să ia măsuri rapide și eficace pentru a sprijini întreprinderile. La 19 martie 2020, Comisia a adoptat o comunicare privind cadrul temporar pentru măsuri de ajutor de stat de sprijinire a economiei în contextul actualei epidemii de COVID-19[3]. În acest instrument, Comisia prevedea printre altele recurgerea de către statele membre la derogări specifice de la interzicerea ajutoarelor de stat, prevăzute de tratat pentru situațiile de criză, cum sunt cele de la articolul 107 alineatul (2) litera (b) TFUE[4] și de la articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE[5]. În contextul dat, mai multe state membre au adoptat măsuri de sprijinire a companiilor aeriene care operau pe teritoriul lor, sub formă de ajutoare individuale sau de

[1] Limba originală: italiana.

[2] Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu, Banca Centrală Europeană, Banca Europeană de Investiții și Eurogroup: Răspunsul economic coordonat la epidemia de COVID-19, COM/2020/112 final.

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

[4] Potrivit articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE, „sunt compatibile cu piața internă […] ajutoarele destinate reparării pagubelor provocate de calamități naturale sau de alte evenimente extraordinare”.

[5] Potrivit articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, „pot fi considerate compatibile cu piața internă […] ajutoarele destinate să promoveze realizarea unui proiect important de interes european comun sau să remedieze perturbări grave ale economiei unui stat membru”.

scheme de ajutor. Aceste măsuri, întemeiate, după caz, pe articolul 107 alineatul (2) litera (b) TFUE sau pe articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, au fost declarate compatibile cu piața internă de Comisia Europeană, fără inițierea procedurii oficiale de investigare prevăzute la articolul 108 alineatul (2) TFUE, într-un termen deosebit de scurt. Grupul Ryanair a contestat o mare parte dintre aceste decizii în fața Tribunalului. Până în prezent, Tribunalul a respins toate acțiunile, cu excepția a trei dintre acestea, pe care le-a admis pentru viciu de motivare, menținând efectele deciziilor anulate [6]. Opt recursuri introduse de grupul Ryanair sunt în prezent pendinte la Curte.

2. Prin recursul care face obiectul prezentelor concluzii, Ryanair DAC (denumită în continuare „Ryanair” sau „recurenta”) solicită Curții anularea Hotărârii din 14 aprilie 2021, Ryanair/Comisia (SAS, Suedia; COVID-19) [7] (denumită în continuare „hotărârea atacată”), prin care Tribunalul a respins acțiunea sa formulată în temeiul articolului 263 TFUE, având ca obiect anularea Deciziei C(2020) 2784 final a Comisiei din 24 aprilie 2020 [8] (denumită în continuare „decizia atacată”) privind ajutorul acordat de Regatul Suediei companiei aeriene SAS AB (denumită în continuare „SAS”).

II. Situația de fapt, procedura în fața Tribunalului, hotărârea atacată, procedura în fața Curții și concluziile părților

3. Faptele care au stat la baza acțiunii în fața Tribunalului sunt descrise după cum urmează la punctele 1-3 din hotărârea atacată.

4. La 11 aprilie 2020, Comisia a autorizat, în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, o măsură de ajutor sub forma unei scheme de garanții pentru împrumuturi acordate anumitor companii aeriene (denumită în continuare „schema de ajutor suedeză”), notificată de Regatul Suediei la 3 aprilie 2020 [9]. La 21 aprilie 2020, Regatul Suediei a notificat Comisiei, în conformitate cu articolul 108 alineatul (3) TFUE, o măsură de ajutor sub forma unei garanții aferente unei linii de credit de tip „revolving” în cuantum maxim de 1,5 miliarde de coroane suedeze (SEK) (aproximativ 137 de milioane de euro) în favoarea SAS, pentru motivul că aceasta din urmă întâmpina dificultăți în obținerea de împrumuturi de la instituțiile de credit în cadrul schemei de ajutor suedeze (denumită în continuare „măsura în cauză”). Această măsură, care viza acordarea în favoarea SAS a unor compensații parțiale pentru pagubele rezultate din anularea sau din reprogramarea zborurilor sale ca urmare a instituirii unor restricții de călătorie în contextul pandemiei de COVID-19, a fost declarată compatibilă cu piața internă în conformitate cu articolul 107 alineatul (2) litera (b) TFUE.

5. Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 19 iunie 2020, Ryanair a introdus o acțiune împotriva deciziei atacate. Au fost admise cererile de intervenție în susținerea concluziilor Comisiei formulate de Republica Franceză, de Regatul Suediei și de SAS. În susținerea acțiunii formulate, Ryanair a invocat cinci motive, întemeiate, primul, pe încălcarea de către Comisie a cerinței potrivit căreia ajutoarele acordate în temeiul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE nu sunt destinate reparării pagubelor suferite de o singură victimă, al doilea, pe

[6] Este vorba despre Hotărârea din 19 mai 2021, Ryanair/Comisia (KLM; COVID-19) (T-643/20, EU:T:2021:286), Hotărârea din 19 mai 2021, Ryanair/Comisia (TAP; COVID-19) (T-465/20, EU:T:2021:284), și Hotărârea din 9 iunie 2021, Ryanair/Comisia (Condor; COVID-19) (T-665/20, EU:T:2021:344).

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

[8] Decizia privind ajutorul de stat SA.57061 (2020/N) – Suedia – Compensarea pagubelor provocate SAS de pandemia de COVID-19.

[9] Decizia C(2020) 2366 privind ajutorul de stat SA.56812 (2020/N) – Suedia COVID-19: schemă de garanții pentru împrumuturi în favoarea companiilor aeriene.

faptul că măsura în cauză nu este întemeiată pe articolul 107 alineatul (2) litera (b) TFUE și pe faptul că Comisia a considerat în mod eronat că măsura în cauză era proporțională în raport cu pagubele provocate SAS de pandemia de COVID-19, al treilea, pe încălcarea de către Comisie a diverse dispoziții referitoare la liberalizarea transportului aerian în cadrul Uniunii, al patrulea, pe încălcarea de către Comisie a drepturilor sale procedurale prin refuzul de a iniția procedura oficială de investigare în pofida unor dificultăți serioase și, al cincilea, pe încălcarea de către Comisie a articolului 296 al doilea paragraf TFUE. Prin hotărârea atacată, Tribunalul a respins toate motivele invocate de Ryanair, precum și acțiunea în totalitate, a obligat Ryanair la suportarea propriilor cheltuieli de judecată, precum și a celor efectuate de Comisie și a statuat că Republica Franceză, Regatul Suediei și SAS vor suporta propriile cheltuieli de judecată.

6. Prin înscrisul depus la grefa Curții la 21 mai 2021, Ryanair a introdus recursul care face obiectul prezentelor concluzii. La 14 septembrie 2022 a avut loc o ședință comună cu privire la prezenta cauză și la cauza C-321/21, Ryanair/Comisia[10], privind o măsură similară cu măsura în cauză, acordată SAS de Danemarca, în cadrul căreia Ryanair, Comisia, SAS, Suedia și Franța au prezentat observații orale.

7. Ryanair solicită Curții, cu titlu principal, anularea hotărârii atacate, anularea deciziei în litigiu și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată. și, cu titlu subsidiar, anularea hotărârii atacate, trimiterea cauzei spre rejudecare la Tribunal și soluționarea odată cu fondul a cererii privind cheltuielile de judecată efectuate în primă instanță și în recurs. Comisia solicită Curții respingerea recursului și obligarea recurentei la plata cheltuielilor de judecată. SAS solicită Curții respingerea recursului și obligarea Ryanair la plata cheltuielilor de judecată. Suedia și Franța solicită Curții respingerea recursului.

III. Cu privire la recurs

8. În susținerea recursului formulat, Ryanair invocă șase motive, întemeiate, primul, pe o eroare de drept săvârșită de Tribunal prin respingerea argumentului recurentei potrivit căruia ajutoarele acordate în temeiul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE nu sunt destinate reparării pagubelor suferite de o singură victimă, al doilea, pe o eroare de drept și pe o denaturare a faptelor în aplicarea articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE și a principiului proporționalității în raport cu pagubele provocate SAS de pandemia de COVID-19, al treilea, pe o eroare de drept săvârșită de Tribunal prin respingerea argumentului Ryanair întemeiat pe încălcarea principiului nediscriminării, al patrulea, pe o eroare de drept și pe o denaturare a faptelor săvârșite de Tribunal prin respingerea argumentului Ryanair întemeiat pe încălcarea libertății de stabilire și a liberei prestări a serviciilor, al cincilea, pe o eroare de drept și pe o denaturare a faptelor în ceea ce privește neinițierea procedurii oficiale de investigare, iar al șaselea, pe o eroare de drept și pe o denaturare a faptelor în ceea ce privește existența unui viciu de motivare.

[10] Observăm că, deși prezentele concluzii nu privesc decât cauza C-320/21, motivele invocate de Ryanair în cauza C-321/21 P sunt în esență identice.

A. Cu privire la primul motiv de recurs

9. Prin intermediul primului motiv de recurs, îndreptat împotriva punctelor 22-27 din hotărârea atacată, recurenta reproșează Tribunalului că a interpretat în mod eronat articolul 107 alineatul (2) litera (b) TFUE atunci când a statuat că această dispoziție autorizează statele membre să adopte măsuri de ajutor individuale.

10. În hotărârea atacată, Tribunalul a respins argumentul similar invocat de Ryanair în primă instanță, pe baza unui dublu raționament. Pe de o parte, la punctele 22 și 23 din hotărârea atacată, Tribunalul a subliniat că nu există în sarcina statelor membre nicio obligație de a acorda ajutoare destinate reparării pagubelor provocate de un eveniment extraordinar în sensul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE. Pe de altă parte, la punctul 24 din hotărârea atacată, Tribunalul a arătat că un ajutor poate fi destinat reparării pagubelor provocate de un eveniment extraordinar, în conformitate cu articolul 107 alineatul (2) litera (b) TFUE, independent de faptul că nu repară toate aceste pagube. Prin urmare, Tribunalul a concluzionat, la punctul 25 din hotărârea menționată, că, întrucât statele membre nu sunt obligate să repare toate pagubele provocate de un eveniment extraordinar, ele nu sunt obligate nici să acorde ajutoare tuturor victimelor acestor pagube.

11. Recurenta susține că niciunul dintre cele două motive pe care se întemeiază hotărârea atacată nu răspunde criticii formulate în cadrul primului motiv de recurs. Aspectul care stă la baza acestei critici nu ar fi, în fapt, cel de a ști dacă Suedia ar fi trebuit să acorde mai multe ajutoare sau dacă era obligată să repare toate pagubele provocate de pandemie, ci mai degrabă dacă un stat membru poate adopta o măsură de sprijin în temeiul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE în ceea ce privește o singură întreprindere, aleasă în mod arbitrar, cu excluderea tuturor celorlalte întreprinderi care își desfășoară activitatea pe aceeași piață. Ryanair subliniază că o interpretare a articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE în sensul că autorizează numai schemele de ajutor, iar nu măsurile individuale, poate fi dedusă din modul său de redactare și din finalitatea sa. În cazul în care statul membru în cauză intervine în favoarea unei singure întreprinderi, logica pur compensatorie a acestei dispoziții ar fi afectată, iar urmărirea unor obiective de politică generală străine de această logică, care necesită un temei juridic diferit pentru a justifica ajutorul, ar fi autorizată. Într-o astfel de situație, legătura directă dintre calamitatea naturală sau evenimentul extraordinar, prejudiciul suferit și ajutorul acordat, care ar constitui o condiție pentru aplicarea articolului 107 alineatul (2) litera (b) din TFUE, ar fi diminuată. Ryanair susține că interpretarea articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE pe care o sugerează a fost adoptată de Comisie în practica sa decizională anterioară pandemiei de COVID-19, în lista de verificare pentru statele membre privind ajutoarele destinate reparării pagubelor provocate de calamități naturale [11] și în formularul de notificare în temeiul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE [12], texte care se referă exclusiv la schemele de ajutor.

12. Amintim că dispozițiile articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE prevăd că sunt compatibile cu piața internă „ajutoarele destinate reparării pagubelor provocate de calamități naturale sau de alte evenimente extraordinare”. Potrivit unei jurisprudențe constante, întrucât constituie o derogare de la principiul general al incompatibilității ajutoarelor de stat cu piața internă, enunțat la articolul 107 alineatul (1) TFUE, articolul 107 alineatul (2) litera (b) TFUE

[11] Disponibilă la următoarea adresă de internet: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/disaster_aid_checklist_ro.pdf

[12] Disponibil la următoarea adresă de internet: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/Notification_template_107_2_b_PUBLICATION.pdf

trebuie să facă obiectul unei interpretări stricte [13]. Prin urmare, în sensul acestei dispoziții, pot fi compensate numai dezavantajele economice cauzate direct de calamități naturale sau de alte evenimente extraordinare [14].

13. Un stat membru poate adopta o măsură de ajutor individual în sensul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE [15] în cazul în care întregul sector al economiei în care își desfășoară activitatea întreprinderea beneficiară, în regim de concurență cu alte întreprinderi, a fost afectat de evenimentul care a justificat intervenția statului și, în caz afirmativ, în ce condiții?

14. Aceasta este în esență chestiunea de drept care se află în centrul criticii formulate de Ryanair în fața Tribunalului, la care Tribunalul a răspuns afirmativ, utilizând un raționament care, simplificat, poate fi rezumat după cum urmează. Întrucât un stat membru poate decide, pe de o parte, dacă acordă compensații în sensul dispoziției în cauză și, pe de altă parte, care sunt limitele compensațiilor acordate întreprinderilor afectate, acesta poate decide de asemenea dacă intervine prin intermediul unei scheme de ajutor sau în favoarea unei singure întreprinderi. Singura limită a acestei libertăți acordate statelor membre ar fi, astfel cum se poate deduce din cuprinsul punctelor 22-27 din hotărârea atacată, respectarea condițiilor privind existența unui eveniment care poate fi calificat drept calamitate naturală sau drept eveniment extraordinar în sensul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE, existența unei legături de cauzalitate între acest eveniment și prejudiciul pentru care se acordă compensații și lipsa unei supracompensări. Acest raționament are în mod necesar drept corolar recunoașterea deplinei puteri discreționare a statului membru în ceea ce privește alegerea întreprinderii beneficiare, în cazul în care decide să acorde un ajutor individual.

15. Precizăm de la bun început că, în opinia noastră, Ryanair are dreptate atunci când susține că niciunul dintre cele două argumente pe care se întemeiază respingerea primului motiv al acțiunii sale, analizate în mod izolat sau împreună, nu este relevant sub aspectul criticii pe care a formulat-o în primă instanță. Motivarea cuprinsă la punctele 22-24 din hotărârea atacată este, în opinia noastră, afectată de un salt logic. Astfel, din inexistența unei obligații a statelor membre de a adopta măsuri de sprijin în temeiul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE și, în cazul în care sunt adoptate astfel de măsuri, de a se asigura că prin acestea sunt reparate toate pagubele cauzate nu rezultă în mod logic (și în orice caz nu în mod necesar) că această dispoziție poate fi utilizată ca temei juridic pentru acordarea de ajutoare doar unei singure întreprinderi în cazul în care toate întreprinderile care își desfășoară activitatea pe piața relevantă au fost afectate.

16. Este la fel de adevărat că Tribunalul a concluzionat în mod întemeiat, în opinia noastră, că articolul 107 alineatul (2) litera (b) TFUE permite acordarea unor astfel de ajutoare. Într-adevăr, nimic din modul de redactare sau din finalitatea acestei dispoziții nu permite excluderea ajutoarelor respective din domeniul de aplicare al acestei dispoziții. Deși adoptarea unor scheme de intervenție pentru a sprijini toți operatorii din sectorul afectat pare a fi instrumentul cel mai adecvat pentru funcția pe care o îndeplinește, care este aceea de a permite statelor membre să remedieze disfuncționalitatea pieței cauzată de apariția anumitor evenimente cauzatoare de

[13] A se vedea printre altele, cu privire la articolul 92 alineatul (2) litera (b) din tratat, Hotărârea din 23 februarie 2006, Atzeni și alții (C-346/03 și C-529/03, EU:C:2006:130, punctul 79 și jurisprudența citată).

[14] Hotărârea din 9 iunie 2011, Comitato „Venezia vuole vivere” și alții/Comisia (C-71/09 P, C-73/09 P și C-76/09 P, EU:C:2011:368, punctul 175 și jurisprudența citată).

[15] În speță, observăm că, deși măsura în cauză nu a fost adoptată în temeiul unei scheme de ajutor, totuși reiese atât din decizia în litigiu [considerentul (6)], cât și din hotărârea atacată (punctul 88) că aceasta face parte dintr-un cadru legislativ național care, în anumite condiții, permite tuturor companiilor aeriene eligibile să beneficieze de măsuri similare în cadrul schemei de ajutor suedeze. Prin urmare, există cel puțin o legătură indirectă între această schemă și măsura în cauză.

pagube, această simplă constatare nu exclude posibilitatea ca statul membru în cauză să poată interveni și prin intermediul unor măsuri menite să compenseze numai unul dintre acești operatori.

17. Totuși, pentru ca denaturarea concurenței pe care o generează măsurile respective să fie acceptabilă și să fie considerată compatibilă cu piața internă în virtutea derogării prevăzute la articolul 107 alineatul (2) litera (b) TFUE, nu este suficient, în opinia noastră, ca ele să îndeplinească cele trei condiții de aplicare a acestei dispoziții, și anume natura specifică a evenimentului, legătura de cauzalitate dintre eveniment și prejudiciu și lipsa supracompensării, ci este de asemenea necesar ca alegerea beneficiarului să corespundă funcției acestei derogări, astfel cum este descrisă la punctul 16 din prezentele concluzii, și să nu fie arbitrară sau dictată numai de voința de a favoriza o întreprindere în raport cu întreprinderile concurente, în special atunci când este vorba despre o întreprindere care întâmpina dificultăți încă dinainte de producerea evenimentului în cauză sau despre o întreprindere ineficientă. Astfel, domeniul de aplicare al articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE trebuie să rămână limitat la situațiile care corespund logicii ce stă la baza acestei dispoziții, nu numai pentru că acest lucru este impus de necesitatea de a interpreta în mod strict excepțiile de la principiul interzicerii ajutoarelor prevăzut la alineatul (1) al acestui articol, ci și pentru că derogarea pe care o conține funcționează *de iure* și exclude, așadar, exercitarea unei puteri discreționare de către Comisie[16]. În aceste condiții, contrar a ceea ce pare să considere Ryanair, logica compensatorie a articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE nu exclude posibilitatea ca alegerea beneficiarului unei măsuri adoptate în împrejurările descrise mai sus să nu poată fi dictată de obiective specifice, legate de activitatea economică exercitată de operator sau de caracteristicile sale speciale, cum ar fi, de exemplu, sprijinirea unei întreprinderi care, în condiții normale, furnizează un serviciu de interes public general sau o întreprindere esențială în ceea ce privește ocuparea forței de muncă și, prin urmare, stabilitatea socială, obiective care sunt toate în concordanță cu funcția instrumentului de intervenție pus la dispoziția statelor membre pentru a remedia consecințele evenimentelor menționate în această dispoziție și care, într-un context de urgență precum cel creat de pandemia de COVID-19, sunt cu atât mai importante.

18. Pentru motivele expuse, nu considerăm convingătoare motivarea cuprinsă la punctele 22-27 din hotărârea atacată, care se concentrează exclusiv pe marja de manevră a statelor membre. Totuși, întrucât concluzia de la punctul 27 din această hotărâre este corectă, iar motivele care justifică alegerea SAS în calitate de beneficiar al măsurii în cauză reies din examinarea proporționalității acestei măsuri de către Tribunal, propunem Curții să respingă primul motiv de recurs și să completeze motivarea hotărârii atacate în susținerea acestei concluzii în sensul prezentat mai sus.

B. Cu privire la al doilea motiv de recurs

19. În cadrul celui de al doilea motiv de recurs, Ryanair invocă opt critici distincte prin care contestă respingerea de către Tribunal a celui de al doilea motiv al acțiunii sale. Mai precis, prima dintre aceste critici este îndreptată împotriva punctelor 31-36 din hotărârea atacată, în cadrul cărora Tribunalul a examinat și a respins primul aspect al acestui motiv, prin care se urmărea contestarea faptului că măsura în cauză se întemeiază pe articolul 107 alineatul (2) litera (b)

[16] A se vedea Hotărârea din 17 septembrie 1980, Philip Morris Holland/Comisia (730/79, EU:C:1980:209, punctul 17). În această privință, trebuie precizat că prin constatarea faptului că alegerea beneficiarului unui ajutor individual acordat în temeiul articolului 107 alineatul (2) TFUE nu este arbitrară Comisia nu ar exercita o putere discreționară, ci ar rămâne în limitele unei operațiuni de calificare juridică.

TFUE. Celelalte șapte critici sunt îndreptate împotriva punctelor 39-66 din hotărârea atacată, în cadrul cărora Tribunalul a examinat și a respins al doilea aspect al acestui motiv, prin care se urmărea contestarea proporționalității măsurii în cauză în raport cu pagubele suferite de SAS.

1. Cu privire la prima critică

20. Prin intermediul primei critici din cadrul celui de al doilea motiv, Ryanair reproșează Tribunalului că a considerat că articolul 107 alineatul (2) litera (b) TFUE constituie un temei juridic valabil pentru autorizarea măsurii în cauză, care are un caracter subsidiar în raport cu schema de ajutor suedeză autorizată anterior în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE[17]. Ryanair consideră că afirmația de la punctul 34 din hotărârea atacată, potrivit căreia Tratatul FUE nu se opune unei aplicări concomitente a articolului 107 alineatul (2) litera (b) și a articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, în măsura în care sunt îndeplinite condițiile prevăzute de fiecare dintre aceste două dispoziții, în special atunci când faptele și împrejurările care determină o perturbare gravă a economiei în sensul acestei din urmă dispoziții rezultă dintr-un eveniment extraordinar, este contrară atât cerinței unei interpretări stricte a derogării prevăzute la articolul 107 alineatul (2) litera (b) TFUE, cât și condiției de aplicare a acestei derogări referitoare la existența unei legături directe între paguba suferită și ajutorul acordat. Interpretarea Tribunalului ar avea ca efect fuzionarea celor două dispoziții într-o singură „schemă de criză”, în care recurgerea la unul sau la celălalt dintre temeiurile juridice ar fi interschimbabilă, iar respectarea condițiilor de aplicare a fiecărei dispoziții ar fi în mod necesar mai puțin strictă.

21. Cu titlu introductiv, observăm că în speță nu este vorba despre o aplicare cumulativă în privința acelorași beneficiari a unor măsuri adoptate în temeiul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE și al articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE. Astfel, din considerentele (4)-(6) ale deciziei în litigiu reiese cu claritate, pe de o parte, că autoritățile suedeze au decis să recurgă la măsuri de ajutor individual în sensul primei dispoziții după ce deteriorarea continuă a situației financiare a companiilor aeriene a demonstrat că unele dintre aceste companii întâmpinau dificultăți în a accesa împrumuturi în condițiile prevăzute în decizia de autorizare a schemei de ajutor suedeze și, pe de altă parte, că numai companiile aeriene potențial beneficiare ale acestei scheme care întâmpinau astfel de dificultăți ar fi putut avea acces la măsurile respective. Atunci când, la punctul 34 din hotărârea atacată, Tribunalul se referă la aplicarea concomitentă a articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE și a articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, acesta se referă, așadar, numai la posibilitatea ca, pentru a remedia repercusiunile asupra pieței cauzate de același eveniment extraordinar, un stat membru să utilizeze în mod simultan cele două instrumente oferite de dispozițiile menționate.

22. Odată făcute aceste precizări, nu vedem niciun obstacol în calea recunoașterii posibilității unei astfel de aplicări concomitente, inclusiv în împrejurările specifice ale prezentei cauze, în care există o legătură certă între cele două măsuri în cauză, atât din punctul de vedere al beneficiarilor, cât și din punctul de vedere al tipului de intervenție avut în vedere. În opinia noastră, argumentele contrare invocate de Ryanair nu sunt concludente. Astfel, pe de o parte, atunci când măsura adoptată în temeiul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE îndeplinește toate condițiile de aplicare a derogării prevăzute de această dispoziție, astfel cum au fost descrise mai sus, nu se pune problema unei aplicări extinse a acestei derogări, chiar dacă respectiva măsură contribuie, împreună cu altele, la definirea limitelor intervenției statului ca răspuns la o situație de criză cauzată de producerea unui eveniment excepțional. Pe de altă parte, chiar dacă s-ar admite

[17] La fel ca schema suedeză de ajutor, măsura în cauză prevedea o garanție bancară în favoarea SAS care nu putea depăși 1,5 miliarde SEK.

că măsura în cauză urmărește de asemenea, în paralel cu funcția compensatorie proprie instrumentului prevăzut la articolul 107 alineatul (2) litera (b) TFUE, obiectivul prevăzut la articolul 107 alineatul (3) litera (b) *in fine* TFUE, obiectiv care este, de altfel, în conformitate cu finalitatea acestui instrument, nu vedem în ce mod acest lucru ar putea contribui la diminuarea legăturii care trebuie să existe în mod necesar în temeiul primei dintre aceste dispoziții între paguba suferită și ajutorul acordat.

23. Pentru motivele expuse mai sus, propunem Curții să respingă prima critică din cadrul celui de al doilea motiv de recurs ca nefondată.

2. Cu privire la a doua critică

24. Prin intermediul celei de a doua critici din cadrul celui de al doilea motiv de recurs, Ryanair susține că, la punctul 40 din hotărârea atacată, Tribunalul a interpretat în mod eronat Hotărârea din 11 noiembrie 2004, Spania/Comisia [18], citată la acest punct, introducând în evaluarea riscului de supracompensare un „criteriu al probabilității” („likelihood test”), care nu figurează în hotărârea menționată. În opinia sa, în cazul în care măsura este destinată să acopere pagube viitoare, precum în speță, orice ajutor care poate depăși pierderile suportate trebuie considerat incompatibil cu piața internă, indiferent de gradul de probabilitate a supracompensării. Instituirea unui mecanism de recuperare a ajutoarelor plătite în exces nu este suficientă pentru a se evita ca întreprinderii beneficiare să îi fie conferit un avantaj necuvenit, chiar dacă acesta este temporar.

25. În opinia noastră, această critică trebuie respinsă. În primul rând, considerăm că argumentația recurentei, care este în esență de natură semantică, se întemeiază pe o înțelegere greșită a sensului care trebuie atribuit termenilor utilizați de Tribunal. Este adevărat că, în versiunea în limba engleză a punctului 40 din hotărârea atacată, singura versiune autentică, este utilizată expresia „likely to”, care reflectă o idee de probabilitate. Totuși, în opinia noastră, reiese cu claritate atât din modul de redactare a acestui punct, cât și din contextul în care se înscrie, precum și din întreaga motivare a hotărârii atacate referitoare la examinarea celui de al doilea aspect al celui de al doilea motiv al acțiunii că Tribunalul nu a intenționat nicidecum să introducă un criteriu al probabilității în privința riscului de supracompensare și cu atât mai puțin să îl considere drept criteriu de delimitare a domeniului de aplicare al articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE. În al doilea rând, subliniem că punctele 40 și 41 din Hotărârea Spania/Comisia, menționate de Tribunal, se referă la dovada existenței unei legături directe între pretinsele pagube suferite de beneficiarii măsurii și ajutorul acordat, care urmează să fie furnizată prin prezentarea unor date comparative între valoarea pagubelor și cuantumul ajutorului, iar nu la aprecierea existenței unui risc de supracompensare, care constituie o etapă ulterioară stabilirii existenței legăturii menționate. Prin urmare, Tribunalul nu ar fi putut deduce în mod logic din aceste puncte aplicarea unui criteriu destinat să stabilească gradul de probabilitate ca ajutorul preconizat să depășească pagubele suportate pentru a înlătura aplicarea articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE. Considerăm că intenția Tribunalului a fost mai degrabă aceea de a sublinia necesitatea de a elimina din domeniul de aplicare al articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE măsurile pentru care nu este posibil să se stabilească existența unei legături între amploarea pagubelor suferite și cuantumul ajutorului, astfel încât să se excludă posibilitatea unei supracompensări.

[18] C-73/03, nepublicată, EU:C:2004:711, denumită în continuare „Hotărârea Spania/Comisia”.

26. În orice caz, chiar presupunând că punctul 40 din hotărârea atacată ar trebui interpretat în sensul dorit de Ryanair, trebuie să se constate că, în examinarea măsurii în cauză, prezentată la punctele 45-57 din această hotărâre, Tribunalul a concluzionat, pe de o parte, că, ținând seama de caracterul evolutiv al evenimentului excepțional pe care îl constituie pandemia de COVID-19, precum și de caracterul în mod necesar prospectiv al cuantificării pagubei cauzate și al cuantumului ajutorului acordat, Comisia a stabilit cu suficientă precizie, în decizia în litigiu, o metodă de calcul pentru a evalua paguba suferită de SAS și pentru a evita plățile excesive și, pe de altă parte, că Ryanair nu a făcut dovada că această metodă de calcul ar fi condus la o supracompensare a pagubei respective. Pe de altă parte, la punctul 57 din hotărârea atacată, Tribunalul a constatat că, în orice caz, Comisia apreciase că paguba suferită de SAS ar fi, în orice caz, mai mare decât cuantumul garantat prin măsura în cauză și că Ryanair nu a prezentat elemente de probă de natură să repună în discuție o astfel de apreciere. Contrar a ceea ce pare să considere Ryanair, aceste concluzii nu implică nicidecum constatarea unei posibile, chiar dacă nu probabile, supracompensări, Tribunalul, în schimb, excluzând în mod radical existența unui risc de acordare a unor compensații care să depășească pagubele suferite de SAS.

3. Cu privire la a treia, la a patra și la a cincea critică

27. Prin intermediul celei de a treia, al celei de a patra și al celei de a cincea critici, pe care le vom examina împreună, Ryanair invocă mai multe erori de drept și o denaturare vădită a faptelor și a elementelor de probă pretins săvârșite de Tribunal la punctele 46-50 din hotărârea atacată. La aceste puncte, Tribunalul a concluzionat, în primul rând, că, „ținând seama de împrejurările speței, caracterizate de evenimentul extraordinar, în sensul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE, pe care îl constituie pandemia de COVID-19, de caracterul său evolutiv și de caracterul în mod necesar prospectiv al cuantificării pagubei cauzate și al cuantumului ajutorului acordat în final, Comisia a prezentat cu suficientă precizie, în decizia în litigiu, o metodă de calcul pentru evaluarea pagubei suferite de SAS” (punctul 46), în al doilea rând, a constatat că recurenta nu a prezentat niciun element de natură să demonstreze că metoda de calcul, astfel cum a fost definită în decizia în litigiu, ar fi permis plata unui ajutor de stat mai mare decât paguba suferită efectiv de SAS (punctele 47 și 48), în al treilea rând, a arătat că, deși metoda definită de Comisie nu permite complet să se evite ca evaluarea pagubei menționate să includă și consecințele deciziilor luate de SAS fără legătură directă cu pandemia de COVID-19, recurenta nu a prezentat niciun element care să poată dovedi că, în lipsa acestei pandemii, veniturile SAS ar fi scăzut probabil în perioada martie 2020-februarie 2021 în raport cu perioada martie 2019-februarie 2020 (punctul 49).

28. Prin intermediul celei de a treia critici din cadrul celui de al doilea motiv de recurs, Ryanair susține că, dacă decizia prin care Comisia autorizează un ajutor în temeiul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE nu definește în mod corect o metodă de calcul al pagubei pentru care trebuie acordate compensații, nu există nicio garanție că nu va exista o supracompensare și că un mecanism de evaluare *ex post* se substituie evaluării *ex ante* care trebuie efectuată de Comisie. În speță, riscul de supracompensare este deosebit de ridicat, iar ajutorul autorizat de Comisie este un cec în alb acordat SAS timp de mai mult de un an, și anume până la primul raport privind pierderile reale care trebuia prezentat de Suedia în iunie 2021.

29. Prin intermediul celei de a patra critici din cadrul celui de al doilea motiv de recurs, Ryanair susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a stabilit în mod sistematic că revine recurentei sarcina probei, deși, în materie de ajutoare de stat, revine Comisiei sarcina de a dovedi compatibilitatea ajutorului. În orice caz, Ryanair ar fi prezentat Tribunalului elemente de probă suficiente pentru a stabili existența în speță a unui risc de supracompensare.

30. În sfârșit, prin intermediul celei de a cincea critici din cadrul celui de al doilea motiv de recurs, Ryanair reproșează Tribunalului că nu a dedus consecințele care se impuneau din constatarea de la punctul 49 din hotărârea atacată, potrivit căreia metoda definită de Comisie nu permitea să se evite complet ca evaluarea pagubei să includă și consecințele deciziilor luate de SAS fără legătură directă cu pandemia de COVID-19, impunându-i recurentei sarcina, imposibil de realizat, de a furniza un scenariu contrafactual.

31. Amintim că, potrivit unei jurisprudențe constante, în sensul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE, pot fi compensate numai dezavantajele economice cauzate direct de calamități naturale sau de alte evenimente extraordinare [19]. Rezultă că o legătură directă între pagubele cauzate de aceste evenimente și ajutorul de stat trebuie să existe și că pagubele suferite de beneficiarii ajutorului respectiv trebuie apreciate cât mai precis posibil [20]. În cazul în care astfel de pagube nu sunt încă cuantificabile în mod complet și precis din cauza, de exemplu, a faptului că evenimentul extraordinar în cauză nu este punctual, ci are un caracter continuu și evolutiv, Comisia trebuie să adopte o analiză prospectivă în mod necesar, bazată pe un sistem de calcul care să fie flexibil, pentru a putea fi adaptat în funcție de evoluția situației, și totodată suficient de precis și de fiabil pentru a exclude riscul de supracompensare. În plus, aplicarea în timp a acestui sistem de calcul trebuie să poată rămâne în mod constant și pe deplin sub controlul Comisiei.

32. Din decizia în litigiu reiese că măsura în cauză viza acordarea în favoarea SAS a unor compensații parțiale pentru pagubele rezultate din anularea sau din reprogramarea zborurilor sale ca urmare a instituirii unor restricții de călătorie în contextul pandemiei de COVID-19 [a se vedea considerentele (9) și (61) ale deciziei în litigiu]. În cadrul aprecierii compatibilității măsurii în cauză cu piața internă, Comisia a precizat că, întrucât criza provocată de această pandemie era în curs, autoritățile suedeze nu erau încă în măsură să cuantifice cu precizie pagubele suferite de SAS și nici cuantumul ajutorului [considerentele (64) și (68) ale deciziei în litigiu]. În consecință, paguba estimativă trebuia apreciată pe baza unei „metodologii generale”, ale cărei criterii sunt descrise în considerentul (65) al deciziei în litigiu. Această pagubă a fost identificată ca fiind reprezentată de „pierderea de valoare adăugată”, care corespunde pierderii de venituri, corectată cu marja de profit a SAS, minus costurile evitate. Pierderea de venituri o reprezenta diferența dintre veniturile preconizate în lipsa pandemiei, calculate pe baza veniturilor din perioada martie 2019-februarie 2020, imediat anterioară izbucnirii pandemiei, și cele generate în perioada de criză cuprinsă între martie 2020 și februarie 2021. Costurile evitate erau costurile pe care SAS ar trebui să le suporte în cazul în care activitatea sa nu ar fi fost afectată de pandemie (de exemplu costurile cu combustibilul sau taxele de aeroport). Metodologia generală descrisă mai sus urma să fie completată de o „metodologie detaliată” pe care autoritățile suedeze s-au angajat să o transmită Comisiei până cel târziu la 31 decembrie 2020, în vederea aprobării prealabile de către aceasta din urmă. Cuantificarea exactă a pagubei suferite de SAS urma să fie efectuată numai ulterior, de către o entitate independentă. În această privință, autoritățile suedeze se angajau să transmită Comisiei, până cel târziu la 30 iunie 2021, o evaluare *ex post* a pagubei respective, indicând totodată cuantumul ajutorului garantat. Se angajau de asemenea să recupereze orice supracompensare care rezulta din evaluarea *ex post* a pagubei [a se vedea considerentul (38) al deciziei în litigiu]. Comisia a efectuat de asemenea o evaluare provizorie a pagubei suferite de SAS, calculată ținând seama de o scădere a traficului aerian cuprinsă între 50 % și 60 % pentru perioada martie 2020-februarie 2021 în raport cu perioada martie 2019-februarie 2020 [a se vedea considerentul

[19] Hotărârea din 9 iunie 2011, Comitato „Venezia vuole vivere” și alții/Comisia (C-71/09 P, C-73/09 P și C-76/09 P, EU:C:2011:368, punctul 175 și jurisprudența citată).

[20] A se vedea în acest sens Hotărârea din 23 februarie 2006, Atzeni și alții (C-346/03 și C-529/03, EU:C:2006:130, punctul 79).

(66) al deciziei în litigiu]. Cuantumul pagubei, evaluat între 5 și 15 miliarde SEK, a fost considerat de Comisie, în orice caz, ca fiind superior cuantumului total al ajutorului [a se vedea considerentul (68) al deciziei în litigiu].

33. Împrejurările prezentate la punctul 46 din hotărârea atacată, pe care recurenta nu le contestă, referitoare în special la caracterul evolutiv al evenimentului excepțional constituit de pandemia de COVID-19, precum și la caracterul temporar și generalizat al crizei și la necesitatea adoptării rapide a unor măsuri de intervenție în sprijinul sectoarelor celor mai afectate, precum, printre altele, sectorul aviației, justifică, în opinia noastră, abordarea etapizată adoptată de Comisie, care constă în stabilirea criteriilor de bază ale metodei de calcul al pagubei suferite de SAS și în evaluarea provizorie a cuantumului acesteia astfel încât să excludă *a priori* existența unui risc concret de supracompensare, amânând pentru o dată ulterioară cuantificarea exactă a acestei pagube.

34. În acest context, simplul fapt că Comisia a acceptat să lase în sarcina autorităților suedeze stabilirea detaliilor privind metodele de calcul aplicate în scopul acestei cuantificări nu permite, în opinia noastră, având în vedere toate împrejurările care caracterizează prezenta cauză și diferența dintre cuantumul pagubei pentru care trebuie acordate compensații, astfel cum a fost evaluat provizoriu, și cuantumul maxim al ajutorului, să se concluzioneze că Comisia nu și-a îndeplinit, astfel cum susține Ryanair, obligația de a aprecia compatibilitatea măsurii în cauză cu piața internă. În această privință, așa cum au arătat în mod întemeiat Comisia și guvernul francez, metodologia detaliată pe care autoritățile suedeze s-au angajat să o transmită Comisiei trebuia să facă obiectul unei autorizări prealabile de către Comisie, care era, așadar, în măsură să verifice conformitatea acestei metodologii cu „metodologia generală” cuprinsă în decizia în litigiu și, eventual, să modifice elementele acesteia și să monitorizeze aplicarea efectivă a măsurii, evaluând din nou riscul de supracompensare. Contrar celor susținute de Ryanair, nu există, așadar, în opinia noastră, nicio contradicție între afirmația de la punctul 46 din hotărârea atacată, potrivit căreia Comisia a prezentat cu suficientă precizie, în decizia în litigiu, o metodă de calcul pentru evaluarea pagubei suferite de SAS, și considerentul (35) al acestei decizii, în care Comisia ia act de angajamentul Suediei de a-i transmite, până la 31 decembrie 2020, metoda utilizată pentru cuantificarea acestei pagube. În plus, având în vedere, pe de o parte, acest angajament și, pe de altă parte, cuantificarea provizorie a pagubei respective de către Comisie, din care reieșea că cuantumul acestei pagube ar fi, în orice caz, superior nivelului maxim al garanției acordate SAS de autoritățile suedeze, afirmația Ryanair potrivit căreia decizia în litigiu a autorizat în esență un cec în alb în favoarea SAS până la 30 iunie 2021, data primei evaluări *ex post* a pagubei, este nefondată.

35. Având în vedere cele de mai sus, apreciem că a treia critică din cadrul celui de al doilea motiv de recurs trebuie respinsă ca nefondată.

36. De asemenea, în opinia noastră, trebuie respinsă ca inadmisibilă a patra critică din cadrul aceluiași motiv, prin care Ryanair reproșează Tribunalului că a procedat la o răsturnare a sarcinii probei. În această privință, amintim că, pe de o parte, în hotărârea atacată, Tribunalul a statuat că metodologia de calcul definită de Comisie, împreună cu angajamentele asumate de Suedia și având în vedere cuantificarea provizorie a pierderilor suferite de SAS ca urmare a pandemiei, făceau posibilă evaluarea cât mai precisă posibil a pagubei pe care măsura în cauză ar fi trebuit să o compenseze, având în vedere împrejurările în care această măsură a fost notificată și aprobată. Pe de altă parte, la punctele 47-49 din această hotărâre, Tribunalul a respins ca insuficient de circumstanțiate sau ca inoperante argumentele invocate de Ryanair în vederea contestării caracterului adecvat al acestei metodologii pentru a exclude supracompensarea efectivă. În aceste

condiții, prin intermediul criticii respective, recurenta contestă în realitate aprecierea care figurează în hotărârea atacată în ceea ce privește pertinența și/sau caracterul suficient al argumentelor și al elementelor de probă pe care le-a prezentat în scopul de a repune în discuție concluzia Tribunalului cu privire la aspectul dacă elementele cuprinse în decizia în litigiu permiteau excluderea unui risc de supracompensare și, mai general, cu privire la validitatea aprecierii de către Comisie a compatibilității măsurii în cauză cu piața internă. Or, deși Ryanair invocă o denaturare a elementelor de probă, ea nu indică totuși nici ce elemente ar fi denaturat Tribunalul, nici modul în care le-ar fi denaturat, ci se limitează în esență să reitereze argumentele expuse la punctele 55-60 din cererea introductivă adresată Tribunalului. Acestea din urmă, cu excepția punctului 58, care nu conține decât o enumerare a elementelor pe care Comisia ar fi omis să le identifice sau să le motiveze cu suficientă precizie în decizia în litigiu, se limitează să facă trimitere la jurisprudența referitoare la articolul 107 alineatul (2) litera (b) TFUE sau la practica de aplicare a acestei dispoziții dezvoltată de Comisie. Prin urmare, a patra critică nu îndeplinește condițiile de admisibilitate care decurg din articolul 256 TFUE, din articolul 58 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene și din articolul 168 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul de procedură al Curții, astfel cum au fost interpretate în jurisprudență [21].

37. În ceea ce privește, în sfârșit, cea de a cincea critică, prin care Ryanair invocă o eroare de drept cuprinsă la punctul 49 din hotărârea atacată, acest punct trebuie de asemenea interpretat în lumina constatării, de la punctele 45 și 46 din hotărârea atacată, potrivit căreia metoda de calcul al pagubei suferite de SAS, prezentată de Comisie, având în vedere ansamblul angajamentelor asumate de autoritățile suedeze și ținând seama de împrejurările specifice legate de pandemia de COVID-19, îndeplinea criteriile de precizie prevăzute de jurisprudență și oferea garanții suficiente de inexistență a supracompensării. Prin urmare, și această critică trebuie respinsă ca nefondată.

4. Cu privire la cea de a șasea critică

38. Prin intermediul celei de a șasea critici din cadrul celui de al doilea motiv de recurs, îndreptată împotriva punctului 51 din hotărârea atacată, recurenta invocă o eroare de drept săvârșită de Tribunal prin faptul că a respins, prin simpla trimitere la punctul 25 din această hotărâre, argumentul dezvoltat în cadrul celui de al doilea motiv al acțiunii sale, potrivit căruia, în decizia în litigiu, Comisia ar fi trebuit să țină seama de paguba suferită de celelalte companii aeriene din Suedia. Recurenta susține că, în împrejurări precum cele din speță, principiul potrivit căruia ajutorul trebuie să fie proporțional cu paguba impune ca paguba să fie evaluată nu numai la nivelul beneficiarului ajutorului, ci și la nivelul concurenților săi și că în speță era necesar, prin urmare, să se efectueze o evaluare a impactului măsurii în cauză asupra altor companii aeriene. În orice caz, potrivit Ryanair, Tribunalul nu ar putea afirma, astfel cum a procedat la punctele 82 și 84 din hotărârea atacată, că măsura în cauză este justificată de paguba mai importantă suferită de SAS ca urmare a situației sale din punct de vedere concurențial, și nici nu ar putea refuza să ia în considerare această situație în cadrul aprecierii proporționalității ajutorului în raport cu paguba.

39. Trebuie arătat că, la punctul 51 din hotărârea atacată, Tribunalul a răspuns la un argument bine circumstanțiat, invocat de Ryanair în cadrul celui de al doilea aspect al celui de al doilea motiv al acțiunii. Prin intermediul acestui argument, dezvoltat în doar câteva rânduri în cadrul unui singur punct din cererea introductivă adresată Tribunalului, după ce a constatat că decizia

[21] A se vedea Hotărârea din 28 aprilie 2022, Changmao Biochemical Engineering/Comisia (C-666/19 P, EU:C:2022:323, punctele 73 și 74 și jurisprudența citată).

în litigiu nu conține nicio evaluare a pagubei suferite de celelalte companii aeriene care operează în Suedia, Ryanair s-a limitat să facă trimitere la interpretarea articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE pe care o invocase în cadrul primului său motiv, potrivit căreia un eveniment extraordinar în sensul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE afectează, prin definiție, toți operatorii dintr-un anumit sector, iar nu doar pe unul dintre aceștia, dintr-o astfel de interpretare decurgând obligația Comisiei de a explica motivul pentru care numai SAS ar fi suferit o pagubă ca urmare a restricțiilor legate de pandemia de COVID-19. Prin urmare, fără a săvârși o eroare de drept, Tribunalul a considerat că este suficient, pentru a răspunde la acest argument, să facă trimitere la motivele pentru care, la punctul 25 din hotărârea atacată, a respins, în mod întemeiat în opinia noastră, interpretarea articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE invocată de Ryanair în cadrul primului motiv al acțiunii.

40. În aceste condiții, recurenta nu poate nici să reproșeze Tribunalului că, la punctul 51 din hotărârea atacată, a săvârșit o eroare de drept atunci când a refuzat să sublinieze, în cadrul aprecierii proporționalității măsurii în cauză, „impactul ajutorului asupra altor companii aeriene” și „situația concurențială” a SAS. Într-adevăr, pe de o parte, din cuprinsul punctului 39 din prezentele concluzii reiese că necesitatea luării în considerare a acestor elemente nu a fost invocată de recurentă în cadrul argumentației respinse la punctul 51 menționat anterior. Pe de altă parte, astfel cum a subliniat în mod corect Comisia, acest punct se înscrie în examinarea de către Tribunal a proporționalității măsurii în cauză în raport cu paguba pentru care trebuie acordate compensații, care vizează numai aprecierea existenței unui risc de supracompensare, iar nu în examinarea caracterului necesar, adecvat și proporțional al acestei măsuri în raport cu obiectivul urmărit. Observăm totuși că, în cadrul celei de a opta critici din cadrul celui de al doilea motiv de recurs, îndreptată împotriva unei părți diferite a motivării hotărârii atacate, Ryanair a invocat o argumentație în parte similară, care va fi analizată în cadrul examinării criticii respective.

41. Având în vedere considerațiile care precedă, considerăm că a șasea critică din cadrul celui de al doilea motiv de recurs trebuie de asemenea respinsă ca nefondată.

5. Cu privire la a șaptea critică

42. Prin intermediul celei de a șaptea critici din cadrul celui de al doilea motiv de recurs, îndreptată împotriva punctelor 60 și 61 din hotărârea atacată, recurenta reproșează în esență Tribunalului că a considerat suficient angajamentul autorităților suedeze de a recupera *ex post* ajutorul în cazul în care măsura în cauză, eventual cumulată cu alte măsuri, inclusiv cu cele acordate de autorități străine, ar depăși paguba suferită efectiv de SAS. Ryanair consideră că, atunci când evaluează existența unui risc de supracompensare, Comisia trebuie să ia în considerare toate elementele de care dispune la momentul în care adoptă o decizie în temeiul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE. În speță, Comisia ar fi trebuit să țină seama în special de schema de ajutor deja instituită de Regatul Norvegiei [22] pentru care SAS îndeplinea condițiile de eligibilitate.

43. În măsura în care Tribunalului i se reproșează că nu a constatat lipsa aprecierii de către Comisie a eventualului cumul al măsurii în cauză cu respectiva schemă, această critică este vădit nefondată. Contrar celor susținute de recurentă, din cuprinsul punctelor 60 și 61 din hotărârea atacată reiese că Tribunalul a considerat că Comisia a ținut seama de această schemă, atât prin faptul că a apreciat *a priori* existența unui risc real de supracompensare, cât și prin faptul că s-a

[22] Aprobată de Autoritatea de Supraveghere AELS la 30 martie 2020 în temeiul articolului 61 alineatul (3) litera (b) din Acordul privind SEE, care corespund articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE (denumită în continuare „schema de ajutor norvegiană”).

asigurat că sunt instituite mecanisme adecvate pentru a se garanta că orice supracompensare cauzată de cumularea măsurii în cauză cu alte măsuri, inclusiv cu schema de ajutor norvegiană, este eliminată *a posteriori*. În rest, această critică trebuie, în opinia noastră, să fie declarată inadmisibilă. Recurenta se limitează, de fapt, la a reitera susținerile formulate în primă instanță, fără a explica motivul pentru care concluzia de la punctul 61 din hotărârea atacată este afectată de o eroare de drept sau de o eroare vădită de apreciere și fără a preciza modul în care Comisia ar fi trebuit să țină seama de schema de ajutor norvegiană. În cazul în care se consideră că afirmațiile Ryanair sunt totuși admisibile și trebuie interpretate în sensul că Ryanair susține că Tribunalul ar fi trebuit să concluzioneze că măsura în cauză a fost declarată în mod eronat compatibilă cu piața internă în pofida riscului de supracompensare ca urmare a posibilității ca SAS să beneficieze de schema de ajutor norvegiană, suntem de acord cu Comisia că acest argument ar trebui respins și că Tribunalul, în mod întemeiat, a considerat adecvat și suficient, în astfel de împrejurări, caracterizate de incertitudine cu privire la accesul viitor al SAS la schema de ajutor norvegiană, angajamentul asumat de autoritățile suedeze de a recupera *ex post* orice ajutor plătit în plus ca urmare a cumulării măsurii în cauză cu alte măsuri.

44. Din cele de mai sus rezultă, în opinia noastră, că și a șaptea critică din cadrul celui de al doilea motiv de recurs trebuie respinsă ca fiind în parte nefondată și în parte inadmisibilă.

6. Cu privire la a opta critică

45. A opta critică din cadrul celui de al doilea motiv de recurs este îndreptată împotriva punctelor 62-64 din hotărârea atacată. La aceste puncte, Tribunalul a respins argumentul invocat de Ryanair în cadrul celui de al doilea aspect al celui de al doilea motiv al acțiunii, prin care Ryanair susținea că, pentru a aprecia compatibilitatea măsurii în cauză cu piața internă, Comisia ar fi trebuit să țină seama, printre elementele comparației dintre pagubă și compensație care trebuie efectuată în temeiul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE, de avantajul concurențial pe care SAS îl obține ca urmare a caracterului discriminatoriu al acestei măsuri. În special, la punctul 63 din hotărârea atacată, Tribunalul, făcând trimitere prin analogie la Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Aer Lingus și Ryanair Designated Activity[23] (denumită în continuare „Hotărârea Aer Lingus”), a arătat că, „în scopul aprecierii compatibilității unui ajutor cu piața internă, avantajul conferit de ajutorul menționat beneficiarului său nu include eventualul beneficiu economic realizat de acesta prin exploatarea avantajului respectiv”.

46. Recurenta susține în fața Curții că luarea în considerare a avantajului concurențial descris mai sus este „esențială” pentru a stabili „dacă ajutorul depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului declarat”. Contestă de asemenea pertinența Hotărârii Aer Lingus, care privea stabilirea cuantumului ajutorului declarat incompatibil cu piața internă în vederea recuperării sale, iar nu comparația dintre avantajul garantat de ajutor și paguba cauzată în mod direct de un eveniment extraordinar în sensul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE.

47. Arătăm, cu titlu introductiv, că o parte din argumentația dezvoltată de Ryanair în cadrul prezentei critici ridică, în opinia noastră, o problemă de drept diferită de cea invocată în critica corespunzătoare invocată în fața Tribunalului. Astfel, în timp ce, în cererea introductivă formulată în primă instanță, recurenta a susținut doar că neluarea în considerare a avantajului concurențial care rezultă din faptul că SAS a fost singura companie aeriană care a beneficiat de un ajutor în sensul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE împiedica o comparație corectă

[23] C-164/15 P și C-165/15 P, EU:C:2016:990, punctul 92.

între pagubă și compensație [24], în recurs a pus pentru prima dată această omisiune în legătură cu aprecierea proporționalității măsurii în cauză în raport cu obiectivul urmărit. Or, presupunând că, prin invocarea unui astfel de argument, Ryanair urmărea să se întemeieze pe lipsa, în decizia în litigiu, a unei aprecieri a efectelor măsurii în cauză asupra concurenței, această critică ar fi, în orice caz, inadmisibilă, pe de o parte, întrucât constituie un motiv nou care nu poate fi invocat în stadiul recursului și, pe de altă parte, întrucât cerințele de claritate și de precizie impuse de articolul 168 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul de procedură al Curții nu sunt, în orice caz, îndeplinite.

48. Prin urmare, ne vom limita să răspundem criticii în discuție în măsura în care Tribunalului i se reproșează că nu a considerat necesar, în vederea stabilirii avantajului conferit de măsura în cauză și a aprecierii existenței unui risc de supracompensare, să țină seama de avantajul concurențial menționat anterior. În această privință, recurenta susține în mod întemeiat că, în cadrul unei astfel de aprecieri, revine Comisiei sarcina de a lua în considerare toate elementele susceptibile să afecteze legătura de cauzalitate directă dintre evenimentul extraordinar, pierderile suferite și ajutorul acordat, cum ar fi în special sumele primite de întreprinderea beneficiară pentru repararea prejudiciilor suferite ca urmare a acestui eveniment sau ca urmare a altor măsuri de sprijin public a întreprinderilor adoptate ca urmare a acestui eveniment. Aceste elemente afectează în fapt, reducând-o, valoarea pierderilor efectiv suferite de întreprinderea respectivă. Aceasta nu înseamnă însă că, pentru a stabili valoarea avantajului conferit întreprinderii, Comisia este obligată să ia în considerare – presupunând că este ușor și precis cuantificabilă – valoarea care corespunde, pe de o parte, avantajelor secundare legate de acordarea ajutorului și, pe de altă parte, eventualelor beneficii economice pe care această întreprindere le-ar putea realiza prin exploatarea ajutorului respectiv. În fapt, valoarea avantajelor secundare nu poate fi cuantificată în mod autonom, în timp ce, în ceea ce privește beneficiile economice, la punctul 92 din Hotărârea Aer Lingus, la care Tribunalul a făcut trimitere prin analogie la punctul 63 din hotărârea atacată, Curtea a precizat că obligația statului membru în cauză de a elimina, prin intermediul recuperării, un ajutor incompatibil cu piața unică și de a restabili astfel situația anterioară acordării sale „implică restituirea avantajului conferit de [ajutorul în cauză] beneficiarului său, iar nu restituirea eventualului beneficiu economic realizat de beneficiar prin exploatarea avantajului menționat”. Contrar celor susținute de Ryanair, o astfel de trimitere este relevantă, cel puțin în măsura în care, în acțiunea sa, Ryanair a identificat avantajul concurențial specific pe care îl invocă în dobândirea de către SAS a capacității de a-și crește cota de piață după încetarea restricțiilor legate de pandemie [25]. Acestea fiind precizate, în cazul în care excludem avantajele secundare și indirecte menționate la punctul 48 din prezentele concluzii, „avantajul concurențial” la care se referă recurenta nu este altceva, în opinia noastră, decât beneficiul de natură economică și selectivă pe care măsura în cauză îl conferă SAS și care, plasând-o într-o poziție mai favorabilă în raport cu companiile aeriene concurente, determină o denaturare a concurenței. Astfel cum reiese din Comunicarea Comisiei cu privire la aplicarea articolelor [107 și 108 TFUE] privind ajutoarele de stat sub formă de garanții [26], la care se face trimitere atât în decizia în litigiu [a se vedea considerentele (17) și (18)], cât și în hotărârea atacată (a se vedea punctul 54), în cazul unei garanții, acest beneficiu este, în principiu, calculat ca diferența dintre prețul de piață al garanției și prețul plătit efectiv [27]. Or, tocmai pe un astfel de calcul s-a bazat Comisia, în considerentul (68) al deciziei în litigiu, pentru a stabili cuantumul ajutorului conferit de măsura în cauză, cu scopul de a exclude existența unei supracompensări, fără a respinge însă ipoteza potrivit căreia, având în

[24] În raport cu corespondența necesară între compensație și pierderile suferite și cu legătura de cauzalitate dintre acestea și evenimentul extraordinar în sensul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE, Ryanair aduce în discuție „proporționalitatea ajutorului” în cadrul celui de al doilea aspect al celui de al doilea motiv al acțiunii.

[25] A se vedea Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Aer Lingus (C-164/15 P și C-165/15 P, EU:C:2016:515, punctul 62).

[26] JO 2008, C 155, p. 10 (denumită în continuare „Comunicarea din 2008”).

[27] A se vedea punctul 4.2 din Comunicarea din 2008.

vedere condițiile de piață și dificultățile SAS în obținerea de împrumuturi, acest cuantum ar trebui considerat echivalent cu cel al împrumutului obținut prin intermediul garanției de stat. În aceste condiții, întrucât a concluzionat, la punctul 64 din hotărârea atacată, că Comisia a ținut seama în mod corect de avantajul conferit SAS, astfel cum rezulta din măsura în cauză, și că nu i se poate reproșa că nu a stabilit existența unui eventual beneficiu economic rezultat din avantajul menționat, Tribunalul nu a săvârșit eroarea de drept invocată de Ryanair în cadrul celei de a opta critici din cadrul celui de al doilea motiv de recurs. Prin urmare, și această critică trebuie respinsă ca nefondată.

7. Concluzii cu privire la al doilea motiv de recurs

49. Întrucât am concluzionat că toate criticile invocate de recurentă în susținerea celui de al doilea motiv de recurs trebuie respinse, acest motiv trebuie, în opinia noastră, să fie respins în întregime.

C. Cu privire la al treilea motiv de recurs

50. În cadrul celui de al treilea motiv de recurs, îndreptat împotriva punctelor 70-89 din hotărârea atacată, Ryanair invocă mai multe erori de drept și o denaturare vădită a faptelor pe care Tribunalul le-ar fi săvârșit prin respingerea primului aspect al celui de al treilea motiv al acțiunii și prin faptul că a concluzionat, la punctul 89 din hotărârea atacată, că măsura în cauză, deși rezervă SAS beneficiul măsurii în cauză, este justificată și nu încalcă principiul nediscriminării.

51. În hotărârea atacată, Tribunalul a respins, în primul rând, afirmația recurentei potrivit căreia măsura în cauză are ca obiectiv, pe lângă acela de a despăgubi parțial SAS pentru paguba rezultată din pandemia de COVID-19, să mențină conectivitatea Suediei, „accesibilitatea intrascandinavă” sau economia suedeză (punctele 74 și 75) sau, în plus, menținerea structurii pieței (punctul 76). În al doilea rând, Tribunalul a respins argumentul recurentei întemeiat pe caracterul discriminatoriu al ajutorului acordat prin măsura în cauză (punctele 77 și 78). În al treilea rând, Tribunalul a considerat că diferența de tratament în favoarea SAS este adecvată în vederea reparării pagubelor rezultate din restricțiile introduse ca urmare a pandemiei de COVID-19 și nu depășește ceea ce era necesar pentru atingerea acestui obiectiv (punctele 80-88).

52. În cadrul celui de al treilea motiv de recurs, recurenta formulează trei critici distincte, una pentru fiecare dintre punctele raționamentului dezvoltat de Tribunal. Pentru a urma aceeași ordine logică precum motivarea hotărârii atacate, vom începe analiza noastră cu cea de a doua critică, referitoare la stabilirea obiectului măsurii în cauză.

1. Cu privire la a doua critică

53. Ryanair susține, în primul rând, că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept și a denaturat în mod vădit faptele întrucât a respins, la punctele 74 și 75 din hotărârea atacată, susținerea făcută în primă instanță potrivit căreia măsura în cauză are ca obiectiv să mențină conectivitatea Suediei, „accesibilitatea intrascandinavă” sau economia suedeză. Tribunalul ar fi adoptat o interpretare excesiv de formalistă a deciziei în litigiu, care ar fi de altfel contrazisă de punctul 82 din hotărârea menționată.

54. Aceste argumente sunt, în opinia noastră, nefondate. Astfel, obiectivul măsurii în cauză este enunțat în mod expres în considerentul (9) al deciziei în litigiu, inclus în secțiunea 2.1 din această decizie, intitulată chiar „Obiectivul măsurii”, și constă, așa cum s-a arătat în mod întemeiat la punctul 75 din hotărârea atacată, în „[despăgubirea] SAS pentru paguba rezultată din anularea sau din reprogramarea zborurilor sale ca urmare a instituirii unor restricții de călătorie legate de pandemia de COVID-19”. Considerentele (25) și (26) ale deciziei în litigiu, invocate de recurentă, care conțin, pe lângă informațiile privind poziția SAS pe piață, date referitoare la contribuția acesteia din urmă la conectivitatea Suediei, la „accesibilitatea intrascandinavă”, la piața muncii și, în general, la economia suedeză, au ca unic scop, astfel cum reiese din plasarea lor în secțiunea 2.5 din decizia menționată, intitulată „Întreprinderea beneficiară”, să furnizeze un profil al întreprinderii beneficiare a ajutorului. Contrar celor susținute de Ryanair, ele nu definesc nici direct, nici indirect obiectivul măsurii, care, astfel cum s-a putut observa, în conformitate cu temeiul juridic care justifică compatibilitatea sa, este de a atenua pagubele cauzate de evenimentul extraordinar reprezentat de pandemia de COVID-19. Prin urmare, Tribunalul nu a săvârșit eroarea de interpretare invocată de recurentă. Pe de altă parte, nu există nici contradicția invocată de recurentă între punctele 74 și 75 din hotărârea atacată și punctul 82 din aceasta. Pe lângă faptul că, la acest punct, datele referitoare la cotele de trafic intrascandinav și trafic intern al Suediei deținute de SAS sunt luate în considerare doar ca un indicator al pagubei suferite de această întreprindere, și nu ca o indicație a obiectivului urmărit de autoritățile suedeze, acest punct face parte dintr-o altă apreciere, efectuată de Tribunal la punctele 80-87 din hotărârea atacată, referitoare la proporționalitatea modalităților de acordare a măsurii în cauză în raport cu obiectivul urmărit de aceasta.

55. În al doilea rând, Ryanair susține că, la punctul 76 din hotărârea atacată, Tribunalul a săvârșit o eroare de interpretare a dreptului aplicabil prin respingerea argumentului pe care îl invocase, potrivit căruia măsura în cauză avea în mod necesar ca obiectiv menținerea structurii pieței. La acest punct, Tribunalul a precizat că, „deși, din punctul de vedere al concurenței, poate fi preferabil să fie ajutați toți actorii economici pentru a se preveni o reducere a numărului lor”, „statele membre nu sunt obligate să repare totalitatea pagubelor provocate de un eveniment extraordinar în sensul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE și, pe cale de consecință, să acorde ajutoare tuturor victimelor acestor pagube”. În această privință, arătăm că recurenta se limitează să susțină că, având în vedere constatarea de la punctul 76 din hotărârea atacată, Tribunalul ar fi trebuit să concluzioneze că menținerea structurii pieței făcea (sau ar fi trebuit să facă) parte din obiectivele măsurii în cauză, fără a ține seama de motivele pentru care Tribunalul a exclus o astfel de concluzie, care erau în esență aceleași cu cele care l-au determinat să respingă primul motiv al acțiunii și care se referă la marja de apreciere de care dispun statele membre pentru a adopta măsuri în temeiul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE. Prin urmare, cu privire la acest aspect, ne vom limita să facem trimitere la examinarea primului motiv de recurs, care corespunde primului motiv invocat în fața Tribunalului.

56. În ceea ce privește al treilea argument invocat de Ryanair, acesta vizează mai degrabă încălcarea principiului nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate și, prin urmare, va fi analizat în cadrul examinării primei critici din cadrul celui de al treilea motiv de recurs.

57. Pentru motivele expuse mai sus, a doua critică din cadrul celui de al treilea motiv de recurs trebuie, în opinia noastră, să fie respinsă ca nefondată.

2. Cu privire la prima critică

58. Prin intermediul primei critici din cadrul celui de al treilea motiv de recurs, îndreptată împotriva punctelor 77-80 din hotărârea atacată, recurenta reproșează în esență Tribunalului că a aplicat în mod eronat interdicția discriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate prevăzută la articolul 18 primul paragraf TFUE. Ryanair susține că, în pofida faptului că toate companiile aeriene care operează în Suedia au fost afectate de consecințele pandemiei de COVID-19, numai SAS a beneficiat de un ajutor individual în sensul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE. Întrucât decizia în litigiu ar indica în mod clar că astfel de ajutoare nu pot fi acordate decât companiilor aeriene care dețin o licență de operare eliberată de Suedia și întrucât un astfel de criteriu a fost considerat de Curte ca fiind echivalent unei discriminări pe motiv de cetățenie sau naționalitate în Hotărârea din 18 martie 2014, International Jet Management [28], recurenta susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a concluzionat că decizia în litigiu nu încalcă articolul 18 TFUE.

59. În hotărârea atacată, Tribunalul a constatat mai întâi, la punctul 77, că „de un ajutor individual […] beneficiază, prin definiție, numai o singură întreprindere, cu excluderea tuturor celorlalte întreprinderi, inclusiv a celor care se află într-o situație comparabilă cu cea a beneficiarului acestui ajutor”, și că un astfel de ajutor instituie, „prin natura sa”, „o diferență de tratament sau chiar o discriminare, care este însă inerentă caracterului individual al măsurii menționate”. Prin urmare, argumentul recurentei echivala cu a pune în discuție în mod sistematic compatibilitatea cu piața internă a oricărui ajutor individual numai ca urmare a caracterului său intrinsec exclusiv și prin aceasta discriminatoriu, deși dreptul Uniunii permite statelor membre să acorde astfel de ajutoare, cu condiția ca toate cerințele prevăzute la articolul 107 TFUE să fie îndeplinite. În continuare, la punctul 80 din hotărârea atacată, Tribunalul a arătat că, dacă se presupune că diferența de tratament instituită prin măsura în cauză, prin faptul că de aceasta beneficiază numai SAS, poate fi asimilată unei discriminări, trebuie să se verifice dacă aceasta este justificată de un obiectiv legitim și dacă este necesară, adecvată și proporțională pentru atingerea acestuia. În măsura în care Ryanair a făcut trimitere la articolul 18 primul paragraf TFUE, Tribunalul a arătat că această dispoziție interzice discriminarea pe motiv de cetățenie sau naționalitate în domeniul de aplicare al tratatelor „fără a aduce atingere dispozițiilor speciale pe care le prevăd” și a statuat că, prin urmare, era necesar să se verifice dacă diferența de tratament instituită prin măsura în cauză era permisă în raport cu articolul 107 alineatul (2) litera (b) TFUE, care constituie temeiul juridic al deciziei în litigiu. Potrivit Tribunalului, o astfel de examinare implica „pe de o parte, ca obiectivul măsurii în cauză să îndeplinească cerințele prevăzute de această din urmă dispoziție și, pe de altă parte, ca modalitățile de acordare a măsurii în cauză, și anume, în speță, faptul că de aceasta beneficiază numai SAS, să fie de natură să permită atingerea obiectivului respectiv și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea sa”.

60. Ryanair susține, în primul rând, că, contrar celor statuate de Tribunal la punctul 80 din hotărârea atacată, articolul 107 TFUE nu constituie o „dispoziție specială” în sensul articolului 18 primul paragraf TFUE, întrucât nu prevede norme specifice în materie de nediscriminare.

61. În această privință, amintim că principiul general al nediscriminării interzice, pe de o parte, tratarea în mod diferit a unor situații comparabile și, pe de altă parte, tratarea în același mod a unor situații diferite, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv [29].

[28] C-628/11, EU:C:2014:171, punctul 68, denumită în continuare Hotărârea „International Jet Management”.

[29] A se vedea Hotărârea din 27 octombrie 2022, ADPA și Gesamtverband Autoteile-Handel (C-390/21, EU:C:2022:837, punctul 41).

62. Articolul 18 primul paragraf TFUE prevede că, „[î]n domeniul de aplicare a tratatelor și fără a aduce atingere dispozițiilor speciale pe care le prevăd, se interzice orice discriminare exercitată pe motiv de cetățenie sau naționalitate”. Potrivit unei jurisprudențe constante, această dispoziție nu are vocația de a se aplica în mod autonom decât în situațiile reglementate de dreptul Uniunii pentru care Tratatul FUE nu prevede norme specifice care interzic discriminarea [30]. Potrivit Curții, constituie astfel de norme în special dispozițiile tratatului referitoare la libertatea de circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre, conferită prin articolul 20 alineatul (2) litera (a) TFUE și prin articolul 21 TFUE [31], dispozițiile în materia liberei circulații a mărfurilor (articolele 30, 34 și 110 TFUE) [32], a liberei circulații a lucrătorilor (articolul 45 TFUE) [33], a libertății de stabilire (articolul 49 TFUE) [34], a liberei prestări a serviciilor (articolele 56-62 TFUE) [35] și a liberei circulații a capitalurilor (articolele 63 și 65 TFUE) [36].

63. Aplicarea articolului 18 primul paragraf TFUE este, așadar, supusă condiției ca nicio dispoziție specifică din tratate care interzice discriminarea pe motiv de cetățenie sau naționalitate să nu se aplice situației care a dat naștere pretinsei discriminări [37]. Articolul 107 TFUE constituie o astfel de dispoziție?

64. Chiar dacă interzicerea ajutoarelor prevăzută la alineatul (1) al acestui articol urmărește să garanteze că concurența pe piața internă nu este denaturată de intervenții ale statelor membre, care urmăresc să favorizeze întreprinderi naționale, admitem că întâmpinăm anumite dificultăți în a recunoaște că această dispoziție are vocația de a pune în aplicare interdicția discriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate în același mod ca dispozițiile Tratatului FUE referitoare la cele patru libertăți. Deși există o anumită similitudine de scop între principiul nediscriminării consacrat la articolul 18 primul paragraf TFUE și normele în materia ajutoarelor de stat, și anume protecția concurenței și a libertăților europene, aceste norme constituie totuși un instrument de control al discriminării, dar nu conțin ele însele o normă de nediscriminare. Totuși, astfel cum susține Comisia, alineatele (2) și (3) ale articolului 107 TFUE, în măsura în care prevăd, în anumite condiții, compatibilitatea anumitor ajutoare cu piața internă, permit anumite diferențe de tratament atunci când sunt necesare și proporționale cu realizarea obiectivelor prevăzute de aceste dispoziții și, prin urmare, sunt relevante pentru aplicarea principiului nediscriminării, în calitate de „dispoziții speciale” ale tratatelor în sensul articolului 18 primul paragraf TFUE.

65. Pe de altă parte, astfel cum am avut deja ocazia să menționăm într-un alt context, jurisprudența Curții a subliniat deja de mai mult timp legătura strânsă dintre noțiunea de selectivitate, care este inclusă în noțiunea de ajutor, și cea de discriminare [38]. Condiția referitoare la avantajul selectiv impune să se stabilească dacă, în cadrul unui anumit regim juridic, măsura națională în cauză este de natură să favorizeze „anumit[e] întreprinderi sau producer[ea] anumitor

30 A se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2022, Contship Italia (C-433/21 și C-434/21, EU:C:2022:760, punctul 29 și jurisprudența citată).

31 A se vedea Hotărârea din 15 iulie 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, punctul 65).

32 A se vedea Hotărârea din 18 iunie 2019, Austria/Germania (C-591/17, EU:C:2019:504, punctul 40).

33 A se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, punctul 78).

34 A se vedea Hotărârea din 3 martie 2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, punctul 55).

35 A se vedea Hotărârea din 18 iunie 2019, Austria/Germania (C-591/17, EU:C:2019:504, punctul 40 și jurisprudența citată).

36 A se vedea Hotărârea din 18 martie 2021, Autoridade Tributária e Aduaneira (Impozitarea câștigurilor din proprietăți imobiliare) (C-388/19, EU:C:2021:212, punctul 21).

37 A se vedea Hotărârea din 11 iunie 2020, TÜV Rheinland LGA Products și Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:453, punctele 31 și 33, precum și jurisprudența citată).

38 A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate World Duty Free Group și Spania/Comisia (C-51/19 P și C-64/19 P, EU:C:2021:51, punctul 17).

bunuri” în raport cu altele care, având în vedere obiectivul urmărit de acest regim, se află în situații de fapt și de drept comparabile și care, prin urmare, fac obiectul unui tratament diferit care poate fi calificat în esență drept discriminatoriu [39].

66. Cu toate acestea, atunci când ajutorul avut în vedere de o astfel de măsură este declarat ulterior compatibil cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatele (2) și (3) TFUE, diferențierea pe care o introduce între întreprinderi aflate într-o situație juridică și factuală comparabilă este considerată ca fiind justificată în mod obiectiv și tolerată în măsura în care este necesară pentru atingerea unor obiective demne de a fi protejate de dreptul Uniunii. Acest lucru este valabil atât pentru măsurile individuale, cât și pentru schemele de ajutor și implică faptul că măsura în cauză, pe lângă respectarea condițiilor specifice prevăzute de dispozițiile care derogă de la interzicerea ajutoarelor prevăzută la articolul 107 alineatul (1) TFUE, este adecvată pentru atingerea obiectivelor permise de acest tratat și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului ajutorului sau pentru funcționarea sa [40]. Acesta este sensul în care trebuie înțeleasă afirmația cuprinsă la punctul 77 din hotărârea atacată, contestată de Ryanair în cadrul celei de a doua critici din cadrul celui de al treilea motiv de recurs, a cărei formulare nu este dintre cele mai fericite. În economia raționamentului urmat de Tribunal în hotărârea atacată, această afirmație nu are totuși un caracter decisiv, întrucât Tribunalul trece în orice caz, la punctul 80 și următoarele, la examinarea proporționalității măsurii în cauză.

67. Având în vedere cele de mai sus, argumentul invocat de Ryanair potrivit căruia Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept atunci când a considerat că articolul 107 TFUE constituie o „dispoziție specială” în sensul articolului 18 primul paragraf TFUE trebuie, așadar, în opinia noastră, să fie respins.

68. În al doilea rând, Ryanair susține că o discriminare directă pe motiv de cetățenie sau naționalitate precum cea instituită prin măsura în cauză nu este justificată decât în temeiul motivelor de derogare prevăzute în mod expres de tratat și, prin urmare, în cazul unei măsuri care afectează libera prestare a serviciilor, pentru motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică, enumerate în mod exhaustiv la articolul 52 TFUE, la care face trimitere articolul 62 TFUE. Justificările invocate de Comisie în decizia în litigiu, referitoare la necesitatea de a menține conectivitatea Suediei, „accesibilitatea intrascandinavă” sau economia suedeză, nu intră sub incidența acestor derogări. Întrucât acest argument se suprapune în esență cu cele invocate în cadrul celui de al patrulea motiv, îl vom examina odată cu examinarea motivului respectiv.

69. În al treilea rând, Ryanair susține că, chiar presupunând că libera prestare a serviciilor nu ar fi aplicabilă în speță, Tribunalul nu a examinat totuși, astfel cum o impune jurisprudența Curții și în special Hotărârea International Jet Management, dacă diferența de tratament introdusă prin măsura în cauză, care se aplică numai SAS în calitate de companie aeriană titulară a unei licențe de operare eliberate de Suedia și stabilită în Suedia, este justificată de „motive obiective, independente de cetățenia sau naționalitatea persoanelor în cauză”. Amintim că, în Hotărârea International Jet Management, Curtea a statuat că articolul 18 TFUE se opune unei reglementări a unui stat membru care impune unui operator de transport aerian titular al unei licențe de

[39] A se vedea Hotărârea din 8 noiembrie 2022, Fiat Chrysler Finance Europe/Comisia (C-885/19 P și C-898/19 P, EU:C:2022:859, punctul 67).

[40] A se vedea deja Hotărârea din 22 martie 1977, Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51, punctul 15, denumită în continuare „Hotărârea Iannelli & Volpi”).

operare eliberate de alt stat membru să obțină o autorizație de a efectua curse în spațiul său aerian pentru zboruri din țări terțe, în timp ce o astfel de autorizație nu este impusă operatorilor de transport aerian titulari ai unei licențe eliberate de primul stat membru.

70. În această privință, trebuie precizat că SAS nu este beneficiară a măsurii în cauză în virtutea faptului că deține o licență de operare eliberată de Suedia, ci a faptului că este o întreprindere care a suferit pagube ca urmare a restricțiilor impuse de acest stat membru ca răspuns la criza produsă de pandemia de COVID-19 și care își desfășoară activitatea pe o piață, respectiv piața transportului aerian, care a fost afectată în mod deosebit de evenimentul excepțional constituit de apariția acestei pandemii și cu privire la care Suedia a decis să intervină prin măsuri de sprijin. Astfel cum am arătat deja, Suedia putea, prin desemnarea SAS ca beneficiar al măsurii în cauză, să se întemeieze pe considerații referitoare printre altele la contribuția SAS – procentual mai mare decât cea a companiilor aeriene concurente – la urmărirea anumitor obiective fundamentale pentru acest stat membru, precum menținerea conectivității interne, atât în Suedia, cât și în regiunea scandinavă, inclusiv pe rute mai puțin comerciale, precum și internaționale, în special într-o situație de urgență și de incertitudine prelungită, precum cea cauzată de pandemia de COVID-19. Desigur, din decizia în litigiu reiese că numai companiile aeriene care îndeplinesc anumite condiții, printre care aceea de a deține o licență de operare eliberată de Suedia și de a fi eligibile pentru schema de ajutor suedeză, pot avea acces la măsuri de ajutor individuale în sensul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE, precum măsura în cauză. Totuși, numai această împrejurare nu permite, în opinia noastră, să se concluzioneze, astfel cum o face recurenta, că faptul că această măsură se aplică numai SAS încalcă în sine principiul nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate prevăzut la articolul 18 primul paragraf TFUE. În orice caz, chiar considerând Hotărârea International Jet Management, invocată de recurentă, relevantă pentru aplicarea principiului general al nediscriminării în domeniul ajutoarelor de stat, nu excludem că considerațiile menționate mai sus, referitoare la contribuția SAS la conectivitatea Suediei și la „accesibilitatea intrascandinavă”, care figurează în considerentul (26) al deciziei în litigiu, pot fi, într-o situație de criză precum cea cauzată de pandemia de COVID-19, susceptibile să constituie „motive obiective, independente de cetățenia sau naționalitatea persoanelor în cauză”, de natură care nu este pur economică, în sensul acestei hotărâri.

71. Având în vedere cele de mai sus, considerăm că al treilea argument invocat de Ryanair în cadrul primei critici din cadrul celui de al treilea motiv de recurs este nefondat. Prin urmare, în opinia noastră, este necesar ca această critică să fie respinsă ca nefondată în ceea ce privește partea examinată.

3. Cu privire la a treia critică

72. Prin intermediul celei de a treia critici din cadrul celui de al treilea motiv de recurs, referitor la examinarea de către Comisie a proporționalității măsurii în cauză, Ryanair formulează patru obiecții distincte cu privire la motivele expuse la punctele 81-88 din hotărârea atacată. Primele trei sunt îndreptate împotriva punctului 84 din hotărârea atacată, în care Tribunalul arată că „din decizia [în litigiu] rezultă că SAS, ca urmare a cotelor sale de piață mai importante, a fost afectată în mai mare măsură de restricțiile referitoare la pandemia de COVID-19 decât celelalte companii aeriene prezente în Suedia”.

73. Recurenta susține, în primul rând, că această afirmație, pe care se întemeiază Tribunalul pentru a justifica caracterul adecvat al diferenței de tratament în favoarea SAS introduse prin măsura în litigiu, nu figurează în decizia în litigiu și că Tribunalul ar fi efectuat astfel o înlocuire nepermisă a motivării.

74. În această privință, amintim că, în cadrul controlului de legalitate prevăzut la articolul 263 TFUE, Curtea și Tribunalul nu pot, în nicio împrejurare, să înlocuiască motivarea autorului actului atacat cu propria motivare [41]. În schimb, în afara cazului în care niciun element material nu justifică aceasta, Tribunalul, în cadrul unei acțiuni în anulare, poate fi pus în situația de a interpreta motivarea actului atacat în mod diferit față de autorul său sau chiar, în anumite împrejurări, de a respinge motivarea oficială reținută de acesta [42]. În speță, la punctul 84 din hotărârea atacată, Tribunalul a răspuns la argumentul invocat de Ryanair potrivit căruia simplul fapt că SAS, ale cărei operațiuni se concentrau în Danemarca, Suedia și Norvegia, reprezenta 67 % din traficul aerian intrascandinav și aproape jumătate din traficul intern al Suediei nu permite justificarea diferenței de tratament care rezultă din măsura în cauză [43]. Or, pe aceste date, care figurează în considerentul (26) al deciziei în litigiu și pe care, prin urmare, Comisia le-a luat în considerare în mod necesar în cadrul aprecierii sale cu privire la compatibilitatea măsurii în cauză, s-a întemeiat Tribunalul atunci când a constatat, pe de o parte, la punctul 84 din hotărârea atacată, că din decizia în litigiu *rezultă* că SAS, ca urmare a cotelor sale de piață mai importante, a fost afectată într-o proporție mai mare de restricțiile introduse ca urmare a pandemiei de COVID-19 decât celelalte companii aeriene care operează în Suedia și, pe de altă parte, la punctul 86 din aceeași hotărâre, că diferența de tratament în favoarea SAS trebuie considerată adecvată în vederea reparării pagubelor rezultate din restricțiile menționate și nu depășește ceea ce era necesar pentru atingerea acestui obiectiv, având în vedere de asemenea natura și cuantumul ajutorului în cauză, precum și modalitățile de acordare a acestuia. Rezultă că, la punctele 82-86 din hotărârea atacată, Tribunalul s-a limitat, pentru a răspunde la critica invocată de recurentă, să interpreteze decizia în litigiu într-o manieră conformă indicațiilor care figurează în aceasta și, prin urmare, nu a efectuat nicio înlocuire a motivării acestei decizii.

75. În al doilea rând, Ryanair susține că justificarea invocată de Tribunal la punctul 84 din hotărârea atacată implică faptul că o întreprindere care deține o cotă de piață semnificativă și, prin urmare, poate să exercite o putere semnificativă pe piață este în măsură să își însușească întreaga compensație pentru pagube acordată în temeiul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE. Or, respectarea principiului proporționalității ar impune ca această compensație să fie repartizată între toți participanții pe piață proporțional cu pagubele suferite. Logica ce stă la baza acestei justificări ar fi de asemenea contrară articolului 102 TFUE în măsura în care rezervă drepturi speciale unei întreprinderi dominante, care are mai curând o responsabilitate specială de a nu aduce atingere prin comportamentul său dezvoltării unei concurențe efective.

76. În opinia noastră, acest argument trebuie de asemenea respins. El pornește de la premisa că un ajutor individual destinat despăgubirii numai a uneia dintre victimele unui eveniment extraordinar prezente pe piață încalcă în mod necesar principiul proporționalității, care impune ca ajutorul să fie distribuit în mod proporțional între toate victimele evenimentului respectiv și, prin urmare, nu poate fi declarat compatibil cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE. Or, temeinicia unei astfel de premise a fost discutată și exclusă în cadrul examinării primului motiv de recurs. În acest context, am ajuns la concluzia că un astfel de ajutor este permis în temeiul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE dacă alegerea beneficiarului nu este arbitrară și dacă este adecvată și proporțională cu obiectivul urmărit de această dispoziție. Într-o situație de urgență, precum cea cauzată de evenimente vizate de această dispoziție, un stat membru trebuie să fie liber, sub controlul Comisiei, să decidă cu privire la

[41] A se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2021, World Duty Free Group și Spania/Comisia (C-51/19 P și C-64/19 P, EU:C:2021:793, punctul 70).

[42] A se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2021, World Duty Free Group și Spania/Comisia (C-51/19 P și C-64/19 P, EU:C:2021:793, punctul 71).

[43] A se vedea punctele 82 și 83 din hotărârea atacată.

pieţele pe care trebuie să intervină prin măsuri compensatorii şi la modul de alocare a resurselor disponibile, inclusiv pentru a asigura, astfel cum subliniază Tribunalul la punctul 87 din hotărârea atacată, efectul util al intervenţiei sale. În ceea ce priveşte trimiterea făcută de Ryanair la articolul 102 TFUE şi răspunderea specială care revine întreprinderilor aflate într-o poziţie dominantă în sensul acestei dispoziţii, arătăm, pe de o parte, că recurenta nu susţine şi nici nu demonstrează că SAS se bucură de o poziţie dominantă în sensul acestei dispoziţii şi, pe de altă parte, că, chiar presupunând că o astfel de poziţie este dovedită, acordarea unui ajutor individual nu înseamnă în sine, astfel cum arată în mod întemeiat guvernul francez, că beneficiarul este în măsură să abuzeze de poziţia sa pe piaţă pentru simplul motiv că întreprinderile concurente nu sunt beneficiari ai unei măsuri similare. În plus, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 82 din hotărârea atacată, cota de piaţă a SAS a fost luată în considerare de Tribunal ca indicator al pagubelor mai mari suferite de aceasta şi constituie, aşadar, un criteriu pertinent în vederea adoptării unei măsuri compensatorii în temeiul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE.

77. În al treilea rând, Ryanair susţine că nu reiese cu claritate din cuprinsul punctului 85 din hotărârea atacată care sunt restricţiile în urma cărora SAS ar fi fost semnificativ mai afectată decât recurenta. Dacă este vorba despre restricţiile referitoare la pandemia de COVID-19 în general, constatarea Tribunalului ar fi vădit eronată, întrucât, în calitate de companie aeriană paneuropeană, Ryanair ar fi fost afectată de aceste restricţii cel puţin în aceeaşi măsură ca SAS. În schimb, dacă este vorba despre restricţiile adoptate de autorităţile suedeze, criteriul urmat de Tribunal ar fi arbitrar, întrucât favorizează în mod necesar companiile aeriene suedeze şi constituie în plus o discriminare indirectă care încurajează fragmentarea pieţei unice.

78. În această privinţă, amintim că obiectivul măsurii în cauză este de a despăgubi SAS pentru paguba rezultată din anularea sau din reprogramarea zborurilor sale ca urmare a introducerii unor restricţii de călătorie în contextul pandemiei de COVID-19. Astfel cum a arătat în mod corect guvernul suedez, paguba respectivă este stabilită prin aplicarea unui criteriu, anularea sau reprogramarea zborurilor, care este independent de originea restricţiilor. Prin urmare, pentru a aprecia proporţionalitatea măsurii în cauză, nu este necesar, chiar dacă ar fi posibil în mod concret, să se stabilească dacă aceste pagube pot fi atribuite numai restricţiilor adoptate de autorităţile suedeze sau tuturor restricţiilor instituite de statele membre sau de acestea din urmă şi de ţări terţe. În plus, aşa cum s-a arătat la punctul 84 din hotărârea atacată, din decizia în litigiu reiese că, în conformitate cu natura teritorială a ajutoarelor de stat, necesitatea adoptării unei măsuri compensatorii în favoarea SAS a fost apreciată prin referire la piaţa suedeză şi la companiile aeriene prezente pe această piaţă, precum şi la cotele lor respective pe această piaţă. În aceste condiţii, criteriul de apreciere a proporţionalităţii măsurii în cauză adoptat de Tribunal, care ia în considerare paguba mai mare suferită de SAS ca urmare a cotei sale de piaţă mai importante decât a celorlalte companii aeriene prezente pe piaţa suedeză, nu este discriminatoriu şi este consecinţa logică a faptului că măsura în cauză urmăreşte să remedieze consecinţele pe piaţa suedeză ale evenimentului excepţional constituit de pandemia de COVID-19.

79. În sfârşit, recurenta critică criteriul „efectului util” enunţat la punctul 87 din hotărârea atacată, în care Tribunalul a statuat că, ţinând seama de cuantumul redus al măsurii în cauză şi în raport cu evaluarea pagubei suferite de SAS, recurenta nu a demonstrat că repartizarea respectivei sume între toate companiile aeriene prezente în Suedia nu ar fi lipsit de efect util măsura menţionată. În opinia noastră, acest argument trebuie respins ca inoperant, întrucât este îndreptat împotriva unui element *ad abundantiam* din motivarea deciziei în litigiu şi nu poate conduce la anularea acesteia [44].

[44] A se vedea în acest sens Hotărârea din 10 noiembrie 2022, Laboratoire Pareva/Comisia (C-702/21 P, nepublicată, EU:C:2022:870, punctul 52).

4. Concluzii cu privire la al treilea motiv de recurs

80. Întrucât am concluzionat că toate criticile invocate de recurentă în susținerea celui de al treilea motiv de recurs trebuie respinse, acest motiv trebuie, în opinia noastră, să fie respins în întregime.

D. Cu privire la al patrulea motiv de recurs

81. Prin intermediul celui de al patrulea motiv de recurs, recurenta susține că Tribunalul a săvârșit mai multe erori de drept și a denaturat în mod vădit faptele prin respingerea celui de al doilea aspect al celui de al treilea motiv al acțiunii sale, prin care recurenta invocase o încălcare a libertății de stabilire și a liberei prestări a serviciilor ca urmare a caracterului discriminatoriu al măsurii în cauză. Acest motiv cuprinde trei critici. A doua și a treia critică vor fi examinate împreună.

1. Cu privire la prima critică

82. Prin intermediul primei critici din cadrul celui de al patrulea motiv de recurs, Ryanair susține că, prin faptul că a considerat, la punctul 94 din hotărârea atacată, că recurenta nu a demonstrat în ce mod caracterul exclusiv al măsurii în cauză, de care a beneficiat numai SAS, „este de natură să descurajeze stabilirea sa în Suedia sau efectuarea de către aceasta de prestări de servicii cu destinația și dinspre această țară”, Tribunalul a ales un criteriu eronat pentru a aprecia dacă o măsură națională împiedică sau face mai puțin atractivă exercitarea liberei prestări a serviciilor și a libertății de stabilire. Criteriul care ar rezulta din jurisprudență s-ar referi mai curând la capacitatea măsurii în cauză de a descuraja „orice operator interesat” și, prin urmare în speță alte companii aeriene decât SAS care operează în Suedia să se stabilească sau să efectueze o prestare de servicii în statul membru în cauză.

83. Această critică este vădit nefondată. Pe de o parte, ea se întemeiază pe o interpretare trunchiată a punctului 94 din hotărârea atacată. În cea de a doua teză a acestui punct, Tribunalul a arătat că recurenta nu a indicat „elementele de fapt sau de drept care ar face ca [măsura în cauză] să producă efecte restrictive care le-ar depăși pe cele care declanșează interdicția prevăzută la articolul 107 alineatul (1) TFUE, dar care […] sunt totuși necesare și proporționale în vederea reparării pagubelor provocate SAS de evenimentul extraordinar pe care îl constituie pandemia de COVID-19, în conformitate cu cerințele prevăzute la articolul 107 alineatul (2) litera (b) TFUE”. Procedând astfel, Tribunalul a precizat întinderea sarcinii probei neîndeplinite de recurentă și a eliberat-o de orice referire la situația unei anumite companii aeriene și în special la cea a recurentei. Pe de altă parte, așa cum a arătat în mod corect guvernul francez, critica formulată de Ryanair nu ține seama de trimiterea, făcută la punctul 94 din hotărârea atacată, la analiza efectuată anterior de Tribunal cu privire la proporționalitatea măsurii în cauză, în cadrul căreia a fost luată în considerare situația tuturor companiilor aeriene prezente în Suedia.

2. Cu privire la a doua și la a treia critică

84. Prin intermediul celei de a doua critici din cadrul celui de al patrulea motiv de recurs, Ryanair susține că afirmația de la punctul 94 din hotărârea atacată, reprodusă la punctul 82 din prezentele concluzii, este contradictorie și eronată în drept, întrucât, în speță, nu era necesar să se furnizeze niciun element de probă, din moment ce privarea arbitrară de un avantaj rezervat principalei

companii aeriene suedeze descurajează în sine libera prestare a serviciilor și libertatea de stabilire a altor companii aeriene. În această privință, Ryanair face din nou trimitere la Hotărârea International Jet Management. Recurenta susține, în orice caz, că a furnizat diferite elemente de probă, printre care în special un raport întocmit în cadrul departamentului de servicii de investiții al Goodbody Stockbrokers și un aviz al unui expert în dreptul aviației. Totuși, Tribunalul nu ar fi luat în considerare aceste elemente. Prin intermediul celei de a treia critici, Ryanair reproșează în esență Tribunalului că a respins în mod eronat argumentele pe care le-a invocat în primă instanță, care urmăreau să demonstreze faptul că restricția privind libera prestare a serviciilor și libertatea de stabilire impusă de măsura în litigiu nu este justificată.

85. Trebuie amintit că, pentru a intra sub incidența interdicției prevăzute la articolul 107 alineatul (1) TFUE, măsura în cauză trebuie să confere un avantaj selectiv anumitor întreprinderi sau categorii de întreprinderi ori anumitor sectoare economice, plasându-le într-o poziție mai favorabilă în raport cu altele [45]. Rezultă că, prin definiție, un ajutor este susceptibil să consolideze poziția beneficiarului în detrimentul concurenților săi și să îngreuneze furnizarea de către aceștia a produselor sau a serviciilor lor pe piața vizată de ajutor. Astfel cum a recunoscut Curtea, ajutoarele implică adesea, prin însăși natura lor, o protecție și, prin urmare, o anumită fragmentare a pieței în detrimentul produselor și serviciilor întreprinderilor care nu beneficiază de acestea [46]. Prin urmare, recurenta nu greșește atunci când afirmă în esență că orice ajutor care rezervă un avantaj unui operator economic național este susceptibil să aibă efecte negative asupra liberei prestări a serviciilor și/sau a libertății de stabilire în măsura în care întreprinderile care își desfășoară activitatea pe aceeași piață cu beneficiarul, exercitând aceste libertăți, nu beneficiază, la fel ca orice alt concurent al beneficiarului, de același avantaj.

86. Totuși efectele respective nu conduc în mod necesar, astfel cum pare să susțină recurenta, la o restrângere a acestor libertăți în sensul tratatului [47]. În special, se poate pune întrebarea în ce mod un ajutor individual acordat unei întreprinderi care își desfășoară activitatea pe o piață ce face obiectul schimburilor comerciale dintre statele membre, pe lângă afectarea acestor schimburi, conduce în mod necesar și sistematic la o discriminare directă sau indirectă pe motiv de cetățenie sau naționalitate, pentru simplul motiv că beneficiarul acestui ajutor este o întreprindere națională, sau descurajează operatorii din alte state membre să se stabilească sau să presteze servicii în statul membru în cauză ori are ca efect îngreunarea prestării de servicii între statele membre în raport cu prestarea de servicii exclusiv în interiorul unui stat membru [48]. Or, argumentul invocat de recurentă în cadrul prezentei critici, în măsura în care se întemeiază pe un asemenea caracter automat, nu permite, în sine, să se înlăture constatarea care figurează la punctul 94 din hotărârea atacată, potrivit căreia aceasta nu a prezentat niciun element de natură să permită să se concluzioneze că măsura în cauză, întrucât favorizează numai SAS, are un efect disuasiv asupra exercitării libertății de stabilire sau a liberei prestări a serviciilor. În ceea ce privește elementele de probă pe care recurenta le-a prezentat în acest sens în fața Tribunalului, Tribunalul se limitează în esență să facă o trimitere generală la două expertize solicitate de acesta, ceea ce nu demonstrează că aceste expertize sunt în mod specific relevante pentru aspectul în discuție.

[45] A se vedea în acest sens Hotărârea din 4 iunie 2015, Comisia/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, punctul 59), și Hotărârea din 30 iunie 2016, Belgia/Comisia (C-270/15 P, EU:C:2016:489, punctul 48).

[46] A se vedea în acest sens, în ceea ce privește libera circulație a mărfurilor, Hotărârea Iannelli & Volpi, punctul 15.

[47] A se vedea în acest sens Hotărârea Iannelli & Volpi, punctul 10.

[48] Subliniem că, în speță, problema unei eventuale încălcări a dispozițiilor tratatului referitoare la libertatea de stabilire și la libera prestare a serviciilor se ridică numai în raport cu măsura în cauză analizată în mod izolat și, prin urmare, independent de schema de ajutor suedeză.

87. Prin urmare, în opinia noastră, a doua critică din cadrul celui de al patrulea motiv de recurs trebuie respinsă ca nefondată. În consecință, și a treia critică trebuie respinsă în măsura în care se întemeiază în esență pe premisa potrivit căreia Tribunalul a exclus în mod eronat existența unei restricții privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor și se bazează, prin urmare, pe admiterea celei de a doua critici invocate de recurentă.

3. Concluzii cu privire la al patrulea motiv de recurs

88. Întrucât am concluzionat că toate criticile invocate de recurentă în susținerea celui de al patrulea motiv de recurs trebuie respinse, acest motiv trebuie, în opinia noastră, să fie respins în întregime.

E. Cu privire la al cincilea motiv de recurs

89. Prin intermediul celui de al cincilea motiv de recurs, îndreptat împotriva punctelor 99 și 100 din hotărârea atacată, Ryanair susține că, respingând cel de al patrulea motiv al acțiunii, întemeiat pe încălcarea drepturilor sale procedurale ca urmare a neinițierii procedurii oficiale de investigare, printr-o simplă trimitere la examinarea primelor trei motive ale acțiunii, referitoare la temeinicia aprecierii compatibilității măsurii în cauză cu piața internă, Tribunalul a săvârșit mai multe erori de drept și a denaturat faptele.

90. În hotărârea atacată, Tribunalul a constatat, pe de o parte, că al patrulea motiv invocat de Ryanair prezenta, în realitate, un caracter subsidiar, pentru cazul în care Tribunalul nu ar fi examinat temeinicia aprecierii ajutorului ca atare (punctul 99). Pe de altă parte, Tribunalul a constatat că acest motiv era „lipsit de conținut autonom”, limitându-se să „reia în mod condensat argumentele invocate în cadrul primului, al celui de al doilea și al celui de al treilea motiv, fără a evidenția elemente specifice referitoare la eventuale dificultăți serioase” (punctul 100).

91. Ryanair arată, în primul rând, că, spre deosebire de primele trei motive ale acțiunii, al patrulea motiv nu presupunea dovada caracterului eronat al aprecierilor Comisiei. Un alt criteriu se aplica, așadar, controlului care trebuia exercitat de Tribunal, iar acesta din urmă nu se putea limita să facă trimitere la rezultatul examinării primelor trei motive ale acțiunii pentru declararea celui de al patrulea motiv ca nefondat. În al doilea rând, Ryanair arată că, contrar celor afirmate de Tribunal, ea a invocat argumente autonome în susținerea celui de al patrulea motiv al acțiunii, prin care a urmărit să pună în evidență lacunele din informațiile deținute de Comisie la momentul adoptării deciziei în litigiu, care nu ar fi putut fi acoperite decât prin inițierea unei proceduri oficiale de investigare.

92. Trebuie amintit mai întâi că, potrivit unei jurisprudențe constante, legalitatea unei decizii de a nu ridica obiecții, întemeiată pe articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul 2015/1589[49], depinde de aspectul dacă aprecierea informațiilor și a elementelor de care dispunea Comisia în cadrul fazei preliminare de examinare a măsurii notificate ar fi trebuit să dea naștere în mod obiectiv unor îndoieli privind compatibilitatea măsurii în cauză cu piața internă. Prin urmare, existența unor îndoieli cu privire la această compatibilitate este proba care trebuie adusă pentru a demonstra obligația care revenea Comisiei de a deschide procedura oficială de investigare în temeiul articolului 108 alineatul (2) TFUE. Această probă, care trebuie căutată atât în împrejurările

[49] Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului din 13 iulie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (text codificat) (JO 2015, L 248, p. 9).

adoptării deciziei de a nu ridica obiecții, cât și în conținutul său, trebuie adusă de solicitantul anulării acestei decizii, pe baza unei serii de indicii concordante [50]. Curtea a precizat în această privință că nu constituie, în sine, indicii ale unor dificultăți serioase de natură să impună inițierea unei proceduri oficiale de investigare caracterul important al ajutorului acordat în temeiul măsurii în cauză, precum și complexitatea și noutatea acestei măsuri [51].

93. În speță, astfel cum reiese din cele de mai sus, în cadrul primelor trei motive ale acțiunii, recurenta a invocat o serie de erori vădite de apreciere care, în opinia sa, au afectat aprecierea compatibilității măsurii în cauză cu piața internă. Prin intermediul celui de al patrulea motiv al acțiunii, recurenta a invocat caracterul incomplet și insuficient al examinării efectuate de Comisie și a susținut că rezultatul aprecierii compatibilității acestei măsuri ar fi fost diferit în urma unei proceduri oficiale de investigare. În acest context, în primul rând, făcând trimitere la argumentele dezvoltate în cadrul primului și al celui de al doilea motiv ale acțiunii, Ryanair a susținut că decizia în litigiu conține o serie de lacune, în special lipsa unei evaluări precise a cuantumului ajutorului și a pierderilor suferite de SAS, neluarea în considerare a avantajului concurențial de care a beneficiat aceasta și a contribuției celorlalte companii aeriene la conectivitatea Suediei, precum și examinarea insuficientă a compatibilității măsurii în cauză cu principiile nediscriminării, liberei prestări a serviciilor și libertății de stabilire. În al doilea rând, Ryanair a susținut că situația de urgență creată de pandemie nu exonerează Comisia de obligația de a iniția procedura oficială de investigare în cazul unor dificultăți serioase în aprecierea ajutorului. În sfârșit, referindu-se din nou la primele trei motive ale acțiunii, Ryanair a susținut că fiecare dintre criticile invocate în aceste motive, cu privire la care ar fi putut furniza informații decisive în cadrul unei proceduri oficiale de investigare, ar fi fost suficientă, dacă ar fi fost inițiată o astfel de procedură, pentru a permite Comisiei să concluzioneze în sensul incompatibilității măsurii în cauză.

94. Având în vedere cele de mai sus, trebuie să se constate că Tribunalul a considerat în mod întemeiat că argumentele invocate de Ryanair în cadrul celui de al patrulea motiv al acțiunii sunt lipsite de conținut autonom. Într-adevăr, după cum subliniază guvernul francez, există un paralelism evident între aceste argumente și cele invocate în cadrul primelor trei motive ale acțiunii. În aceste condiții, Tribunalul nu era obligat să examineze criticile invocate în cadrul primelor trei motive separat de criticile, cu conținut identic, invocate în cadrul celui de al patrulea motiv, ci putea considera că examinarea celor din urmă este integrată în examinarea celor dintâi. Astfel cum arată guvernul francez, Hotărârea din 2 aprilie 2009, Bouygues și Bouygues Télécom/Comisia [52], la care face referire recurenta, nu se opune unei asemenea abordări. Dimpotrivă, în cauza în care s-a pronunțat această hotărâre, Tribunalul a examinat împreună cele două motive de fond invocate în cererea introductivă, întemeiate pe existența unor dificultăți serioase și, respectiv, pe temeinicia aprecierilor efectuate de Comisie [53], excluzându-l pe cel dintâi după ce a constatat lipsa unor elemente de natură să repună în discuție temeinicia celui de al doilea [54], fără ca o astfel de abordare să fie criticată de Curte.

95. În acest context, referirea recurentei la constatarea de la punctul 49 din hotărârea atacată potrivit căreia metoda definită de Comisie nu permite complet să se evite ca evaluarea pagubei să includă și consecințele deciziilor luate de SAS fără legătură directă cu pandemia de COVID-19 este lipsită de pertinență, din moment ce, având în vedere contextul în care se înscrie și

[50] Hotărârea din 2 septembrie 2021, Comisia/Tempus Energy și Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:663, punctele 38 și 40).

[51] Hotărârea din 2 septembrie 2021, Comisia/Tempus Energy și Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:663, punctul 64).

[52] C-431/07 P, EU:C:2009:223, punctul 66.

[53] A se vedea Hotărârea din 2 aprilie 2009, Bouygues și Bouygues Télécom/Comisia (C-431/07 P, EU:C:2009:223, punctul 62).

[54] A se vedea Hotărârea din 4 iulie 2007, Bouygues și Bouygues Télécom/Comisia (T-475/04, EU:T:2007:196, punctele 126, 155 și 156).

ansamblul aprecierilor efectuate de Tribunal, o asemenea constatare nu permite să se concluzioneze că, potrivit Tribunalului, Comisia se confrunta cu dificultăți serioase de natură să nu permită excluderea existenței unui risc real de supracompensare și să pună sub semnul întrebării compatibilitatea măsurii în cauză cu piața internă [55]. Același lucru este valabil și în ceea ce privește constatările Tribunalului referitoare la lipsa unor elemente de probă cu privire la efectul disuasiv al măsurii în cauză asupra liberei prestări a serviciilor și asupra libertății de stabilire. În ceea ce privește, în sfârșit, trimiterea făcută de recurentă la chestiunea, pe care o califică drept nouă, vizând aplicarea simultană a unor măsuri în temeiul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE și al articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, observăm, pe de o parte, că, astfel cum s-a arătat la punctul 21 din prezentele concluzii, decizia în litigiu excludea, în orice caz, un cumul de ajutoare acordate SAS în temeiul acestor dispoziții și, pe de altă parte, că, așa cum am amintit mai sus, noutatea măsurii în cauză nu constituie, în orice caz, în sine, un indiciu al unor dificultăți serioase de natură să impună inițierea unei proceduri oficiale de investigare.

96. Având în vedere toate împrejurările de mai sus, considerăm că al cincilea motiv de recurs trebuie respins ca nefondat.

F. Cu privire la al șaselea motiv de recurs

97. Prin intermediul celui de al șaselea motiv de recurs, îndreptat împotriva punctelor 105-116 din hotărârea atacată, Ryanair invocă o eroare de drept și o denaturare vădită a faptelor pe care Tribunalul le-ar fi comis prin respingerea celui de al cincilea motiv al acțiunii, întemeiat pe încălcarea articolului 296 al doilea paragraf TFUE. Pe de o parte, în opinia recurentei, Tribunalul a aplicat în mod eronat jurisprudența Curții referitoare la întinderea obligației de motivare atunci când a considerat că contextul factual legat de pandemia de COVID-19 trebuia luat în considerare pentru aprecierea caracterului adecvat și suficient al motivării deciziei în litigiu. Pe de altă parte, recurenta susține că respectarea unor garanții precum dreptul la o decizie suficient de motivată este cu atât mai importantă cu cât instituțiile Uniunii dispun, precum în speță, de o largă putere de apreciere.

98. Trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, amintită de Tribunal la punctul 105 din hotărârea atacată, motivarea impusă la articolul 296 TFUE trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de justificările măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul. Cerința motivării trebuie apreciată în funcție de împrejurările speței, în special de conținutul actului, de natura motivelor invocate și de interesul pe care destinatarii actului sau alte persoane vizate în mod direct și individual de actul respectiv îl pot avea cu privire la primirea explicațiilor. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, având în vedere că problema dacă motivarea unui act respectă condițiile impuse la articolul 296 TFUE trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă [56]. Criticile formulate de recurentă trebuie examinate pe baza acestor principii.

[55] A se vedea punctul 37 din prezentele concluzii.

[56] Hotărârea din 20 ianuarie 2022, Comisia/Hubei Xinyegang Special Tube (C-891/19 P, EU:C:2022:38, punctele 87 și 88).

99. În ceea ce privește prima dintre aceste critici, considerăm că este evident că trimiterea făcută de Curte la contextul în care se înscrie actul, chiar dacă ar trebui să se considere că acesta cuprinde și elemente de natură pur factuală, nu poate, în orice caz, să fie interpretată în sensul că o trimitere la contextul respectiv permite reducerea standardului de motivare care se impune instituțiilor Uniunii în temeiul articolului 296 TFUE, astfel cum a fost interpretat de jurisprudența citată anterior. Rezultă că Ryanair ar fi îndreptățită să invoce o încălcare a acestei dispoziții dacă, astfel cum susține recurenta, în hotărârea atacată, Tribunalul ar fi justificat o lipsă de motivare a deciziei în litigiu făcând referire la situația de urgență creată de pandemia de COVID-19.

100. Totuși, astfel cum au arătat în mod întemeiat atât guvernul francez, cât și Comisia, în niciun pasaj din motivarea acestei hotărâri consacrată examinării celui de al cincilea motiv al acțiunii nu se regăsește vreo trimitere la criza provocată de pandemia de COVID-19 ca element al contextului care trebuie luat în considerare pentru aprecierea caracterului adecvat și suficient al motivării deciziei în litigiu în conformitate cu jurisprudența amintită la punctul anterior. Prin urmare, prima critică trebuie respinsă.

101. În ceea ce privește a doua critică, examinarea motivelor hotărârii atacate nu permite să se constate că Tribunalul a încălcat articolul 296 TFUE în ceea ce privește în special natura actului în discuție, și anume o decizie de a nu ridica obiecții în temeiul articolului 108 alineatul (3) TFUE. În această privință, amintim, astfel cum a procedat Tribunalul la punctele 106 și 107 din hotărârea atacată, că Curtea a avut deja ocazia să precizeze că o astfel de decizie, care se adoptă în termene scurte, trebuie să cuprindă numai motivele pentru care Comisia estimează că nu se află în prezența unor dificultăți serioase de apreciere a compatibilității ajutorului respectiv cu piața internă și că inclusiv o motivare succintă a acestei decizii trebuie considerată suficientă dacă menționează totuși în mod clar și neechivoc motivele pentru care Comisia a considerat că nu se află în prezența unor asemenea dificultăți serioase de apreciere [57]. În speță, Tribunalul a examinat, la punctele 108-114 din hotărârea atacată, diferitele vicii de motivare invocate de Ryanair în cererea sa introductivă, referitoare la lipsa unei aprecieri a compatibilității ajutorului cu principiul egalității de tratament, cu libertatea de stabilire și cu libera prestare a serviciilor, la lipsa aprecierii avantajului concurențial acordat SAS, la lipsa evaluării metodei de calcul al pagubei și a cuantumului ajutorului, precum și la lipsa unor precizări cu privire la motivul pentru care SAS ar fi fost tratată diferit față de celelalte companii aeriene suedeze care au suferit pagube ca urmare a pandemiei de COVID-19, constatând inexistența unor astfel de vicii și concluzionând, la punctul 115 din hotărârea menționată, că decizia în litigiu este suficient motivată. Or, contrar celor susținute de recurentă, această examinare nu este afectată de nicio eroare în ceea ce privește nivelul de motivare necesar pentru actul în cauză și concluziile la care a ajuns Tribunalul cu privire la caracterul suficient al motivării deciziei în litigiu. În plus, observăm că mai multe critici invocate de Ryanair în cadrul celui de al cincilea motiv al acțiunii și reluate în cadrul celui de al șaselea motiv de recurs urmăreau, în realitate, să critice Comisia pentru o veritabilă neexaminare, iar nu pentru nemotivare. Prin urmare, răspunsul la aceste critici se găsește mai degrabă în pasajele din hotărârea atacată referitoare la examinarea primelor trei motive ale acțiunii, iar nu la punctele 108-114 din această hotărâre referitoare la încălcarea obligației de motivare.

102. Având în vedere cele de mai sus, al șaselea motiv de recurs trebuie, în opinia noastră, să fie respins ca nefondat.

[57] A se vedea Hotărârea din 2 septembrie 2021, Comisia/Tempus Energy și Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:663, punctul 199).

G. Concluzii cu privire la recurs

103. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, se impune, în opinia noastră, respingerea tuturor motivelor de recurs și, prin urmare, a recursului în ansamblul său.

IV. Concluzie

104. Având în vedere toate cele de mai sus, propunem Curții respingerea recursului. În conformitate cu articolul 184 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție, sugerăm de asemenea Curții să dispună obligarea Ryanair la plata cheltuielilor de judecată efectuate de Comisie și de SAS și să declare că Republica Franceză și Regatul Suediei suportă propriile cheltuieli de judecată.