Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a zecea extinsă)

19 mai 2021 *

[Text îndreptat prin Ordonanța din 11 august 2021]

„Ajutoare de stat – Spania – Măsuri de recapitalizare în vederea sprijinirii întreprinderilor sistemice și strategice pentru economia spaniolă adoptate în răspuns la pandemia de COVID-19 – Decizie de a nu ridica obiecții – Cadru temporar pentru ajutoare de stat – Măsură destinată să remedieze o perturbare gravă a economiei unui stat membru – Măsură care vizează ansamblul economiei unui stat membru – Principiul nediscriminării – Libera prestare a serviciilor și libertatea de stabilire – Proporționalitate – Criteriul stabilirii în Spania a beneficiarilor ajutorului – Lipsa unei evaluări comparative a efectelor pozitive ale ajutorului și a efectelor negative ale acestuia asupra condițiilor schimburilor comerciale și asupra menținerii unei concurențe nedenaturate – Articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE – Noțiunea de «schemă de ajutor» – Obligația de motivare”

În cauza T-628/20,

[Astfel cum a fost îndreptat prin Ordonanța din 11 august 2021] **Ryanair DAC**, cu sediul în Swords (Irlanda), reprezentată de F.-C. Laprévote, E. Vahida, V. Blanc și I.-G. Metaxas-Maranghidis, avocați,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de L. Flynn, S. Noë și F. Tomat, în calitate de agenți,

pârâtă,

susținută de

Regatul Spaniei, reprezentat de L. Aguilera Ruiz și S. Centeno Huerta, în calitate de agenți,

și de

Republica Franceză, reprezentată de P. Dodeller și T. Stehelin, în calitate de agenți,

intervenientă,

* Limba de procedură: engleza.

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE prin care se solicită anularea Deciziei C(2020) 5414 final a Comisiei din 31 iulie 2020 privind ajutorul de stat SA.57659 (2020/N) – Spania COVID-19 – Fond de recapitalizare,

TRIBUNALUL (Camera a zecea extinsă),

compus din domnii A. Kornezov (raportor), președinte, și E. Buttigieg, doamna K. Kowalik-Bańczyk, domnul G. Hesse și doamna M. Stancu, judecători,

grefier: domnul I. Pollalis, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 24 februarie 2021,

pronunță prezenta

Hotărâre

Istoricul litigiului

1 La 20 iulie 2020, Regatul Spaniei a notificat Comisiei Europene, în conformitate cu articolul 108 alineatul (3) TFUE, o schemă de ajutor privind crearea Fondului de sprijin pentru solvabilitatea întreprinderilor strategice (denumit în continuare „fondul”), pentru a sprijini solvabilitatea întreprinderilor viabile, considerate sistemice sau strategice pentru economia spaniolă, care întâmpină dificultăți temporare ca urmare a pandemiei de COVID-19.

2 Fondul furnizează o finanțare prin cumpărarea instrumentelor financiare și a titlurilor emise de întreprinderi nefinanciare stabilite în Spania, fără limită de dimensiune sau de sector economic. Acesta este gestionat de un consiliu de administrație care adoptă deciziile privind cererile de ajutor și stabilește condițiile finanțării publice acordate beneficiarilor. Sociedad Española de Participaciones Industriales (Societatea Spaniolă de Participații Industriale, denumită în continuare „SEPI”), un holding public care gestionează participațiile statului spaniol, este însărcinată printre altele cu evaluarea prealabilă a cererilor, cu utilizarea fondurilor și cu înregistrarea titlurilor achiziționate de stat. Consiliul de administrație prezintă spre aprobare Consiliului de Miniștri spaniol deciziile privind acordarea finanțării publice. Consiliul de administrație al fondului este un comitet interministerial prezidat de președintele SEPI și este compus, în plus, din reprezentanți ai Ministerelor Economiei, Finanțelor, Industriei și Energiei.

3 Bugetul schemei de ajutor este stabilit la 10 miliarde de euro, cu finanțare din bugetul de stat. Intervențiile fondului vor depăși, în principiu, 25 de milioane de euro per beneficiar. Cu toate acestea, sprijinul care depășește 250 de milioane de euro per beneficiar va fi notificat individual Comisiei. Operațiunile temporare de sprijin finanțate de fond vor fi acordate până la 30 iunie 2021.

4 Pentru a beneficia de schema de ajutor în cauză, întreprinderile trebuie să îndeplinească mai multe criterii cumulative de eligibilitate, printre care, în esență:

– să fie întreprinderi nefinanciare care sunt stabilite și își au principalele centre de activitate în Spania;

– să aibă o importanță sistemică sau strategică ca urmare a apartenenței lor la un anumit sector de activitate, datorită legăturilor lor cu sănătatea publică și siguranța publică, sau a influenței lor asupra ansamblului economiei, a activităților lor de inovare, a caracterului esențial al serviciilor prestate sau a rolului lor în realizarea obiectivelor pe termen mediu privind tranziția ecologică, digitalizarea, creșterea productivității și capitalul uman;

– să fie confruntate cu riscul de încetare a activităților lor sau cu dificultăți grave de a rămâne în activitate fără sprijin public temporar;

– încetarea forțată a activităților lor să aibă un impact negativ și ridicat asupra activității sau a ocupării forței de muncă la nivel național sau regional;

– să își demonstreze viabilitatea pe termen mediu și lung prin prezentarea unui plan de viabilitate care să indice modul în care întreprinderea ar putea să depășească criza și care să descrie utilizarea propusă a ajutorului public;

– să prezinte un calendar previzional de rambursare a sprijinului acordat de stat prin intermediul fondului;

– să nu fie considerate ca fiind deja în dificultate la 31 decembrie 2019.

5 În plus, întreprinderile care doresc să beneficieze de schema de ajutor în cauză trebuie să demonstreze, pe baza unor probe adecvate, că finanțarea privată prin intermediul băncilor sau al piețelor financiare nu este disponibilă pentru acestea sau este disponibilă la un cost care le-ar împiedica viabilitatea.

6 La 31 iulie 2020, Comisia a adoptat Decizia C(2020) 5414 final privind ajutorul de stat SA.57659 (2020/N) – Spania COVID-19 – Fondul de recapitalizare (denumită în continuare „decizia atacată”), prin care a concluzionat că măsura în cauză constituia un ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE și că era compatibilă cu piața internă, în conformitate cu articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE și cu Comunicarea Comisiei din 19 martie 2020 intitulată „Cadru temporar pentru măsuri de ajutor de stat de sprijinire a economiei în contextul actualei epidemii de COVID-19” (JO 2020, C 91 I, p. 1), modificată la 3 aprilie 2020 (JO 2020, C 112 I, p. 1), la 13 mai 2020 (JO 2020, C 164, p. 3) și la 29 iunie 2020 (JO 2020, C 218, p. 3) (denumită în continuare „Cadrul temporar”), și, prin urmare, nu a ridicat obiecții în privința sa.

Procedura și concluziile părților

7 Prin înscrisul depus la grefa Tribunalului la 16 octombrie 2020, reclamanta, Ryanair DAC, a introdus prezenta acțiune.

8 Prin înscrisul depus la grefa Tribunalului în aceeași zi, reclamanta a solicitat judecarea prezentei cauze potrivit procedurii accelerate, conform articolelor 151 și 152 din Regulamentul de procedură al Tribunalului. Prin Decizia din 10 noiembrie 2020, Tribunalul (Camera a zecea) a admis cererea de aplicare a procedurii accelerate.

9 Comisia a depus memoriul în apărare la grefa Tribunalului la 30 noiembrie 2020.

10 În temeiul articolului 106 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, reclamanta a prezentat, la 14 decembrie 2020, o cerere motivată de organizare a unei ședințe de audiere a pledoariilor.

11 La propunerea Camerei a zecea, Tribunalul a decis, în temeiul articolului 28 din Regulamentul de procedură, să trimită cauza în fața unui complet de judecată extins.

12 Prin înscrisurile depuse la grefa Tribunalului la 18 decembrie 2020 și, respectiv, la 22 decembrie 2020, Regatul Spaniei și Republica Franceză au formulat cereri de intervenție în prezenta procedură în susținerea concluziilor Comisiei.

13 Prin Deciziile din 12 ianuarie 2021, președintele Camerei a zecea a Tribunalului a admis intervențiile Regatului Spaniei și Republicii Franceze.

14 Prin măsurile de organizare a procedurii notificate la 14 ianuarie 2021, s-a încuviințat depunerea de către Regatul Spaniei și Republica Franceză, în temeiul articolului 154 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, a unui memoriu în intervenție. La 28 și, respectiv, la 29 ianuarie 2021, Republica Franceză și Regatul Spaniei au depus la grefa Tribunalului memoriile lor în intervenție.

15 În cadrul unei măsuri de organizare a procedurii în sensul articolului 89 din Regulamentul de procedură, Tribunalul a invitat Comisia și Regatul Spaniei, la 5 februarie 2021, să răspundă în ședință la două întrebări. Comisia și Regatul Spaniei au dat curs acestei cereri.

16 Reclamanta solicită Tribunalului:

– anularea deciziei atacate;

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

17 Comisia solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii;

– obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

18 Regatul Spaniei și Republica Franceză solicită Tribunalului respingerea acțiunii ca inadmisibilă sau, cu titlu subsidiar, ca nefondată în totalitate.

În drept

19 Trebuie amintit că instanța Uniunii este abilitată să aprecieze, în funcție de împrejurările fiecărei cauze, dacă o bună administrare a justiției justifică respingerea pe fond a unei acțiuni, fără a se pronunța în prealabil cu privire la admisibilitatea acesteia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 februarie 2002, Consiliul/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, punctele 51 și 52, și Hotărârea din 14 septembrie 2016, Trajektna luka Split/Comisia, T-57/15, nepublicată, EU:T:2016:470, punctul 84). Prin urmare, având în vedere în special considerațiile care au condus la aprobarea unei examinări accelerate a prezentei proceduri și importanța unui răspuns rapid pe fond atât

pentru reclamantă, cât și pentru Comisie, Regatul Spaniei și Republica Franceză, trebuie să se examineze de la bun început temeinicia acțiunii, fără a se pronunța în prealabil cu privire la admisibilitatea acesteia.

20 În susținerea acțiunii formulate, reclamanta invocă cinci motive, întemeiate, primul, pe o încălcare a principiilor nediscriminării, liberei prestări a serviciilor și libertății de stabilire, al doilea, pe o încălcare a obligației de evaluare comparativă a efectelor pozitive ale ajutorului și a efectelor negative ale acestuia asupra condițiilor schimburilor comerciale și asupra menținerii unei concurențe nedenaturate, al treilea, pe calificarea eronată a măsurii în cauză drept schemă de ajutor, al patrulea, pe o încălcare a drepturilor sale procedurale și, al cincilea, pe o încălcare a obligației de motivare.

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe o încălcare a principiilor nediscriminării, liberei prestări a serviciilor și libertății de stabilire

21 Primul motiv cuprinde în esență patru aspecte, întemeiate, primul, pe faptul că schema de ajutor încalcă principiul nediscriminării, al doilea, pe faptul că aceasta nu este nici necesară, nici proporțională pentru atingerea obiectivului care îi este atribuit, al treilea, pe faptul că restrânge libera prestare a serviciilor și libertatea de stabilire și, al patrulea, pe faptul că restricția astfel impusă nu este justificată.

Cu privire la primele două aspecte ale primului motiv, întemeiate pe o încălcare a principiului nediscriminării

22 Reclamanta susține că decizia atacată încalcă principiul nediscriminării, întrucât măsura în cauză este discriminatorie față de întreprinderile care nu sunt stabilite și nu își au principalele centre de activitate în Spania, care sunt excluse de la beneficiul ajutorului, chiar dacă și acestea ar putea avea o importanță sistemică și strategică pentru economia spaniolă, așa cum este cazul reclamantei. Or, o asemenea diferență de tratament nu ar fi nici necesară, nici proporțională cu obiectivul urmărit, în măsura în care întreprinderile care nu sunt stabilite și nu își au principalele centre de activitate în Spania, dar care își desfășoară activitatea în acest stat membru ar fi întâmpinat aceleași dificultăți cauzate de pandemia de COVID-19, în condițiile în care ieșirea lor de pe piața spaniolă ar determina dificultăți sociale și ar perturba serios economia spaniolă, iar o măsură alternativă și nediscriminatorie ar consta în acordarea ajutorului în funcție de cotele de piață ale întreprinderilor în cauză.

23 Comisia, susținută de Regatul Spaniei și de Republica Franceză, contestă argumentele reclamantei.

24 Potrivit articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, pot fi considerate compatibile cu piața internă ajutoarele destinate printre altele să remedieze perturbări grave ale economiei unui stat membru.

25 Potrivit jurisprudenței, din economia generală a tratatului rezultă că procedura prevăzută la articolul 108 TFUE nu trebuie să conducă niciodată la un rezultat care ar fi contrar dispozițiilor specifice ale tratatului. Prin urmare, un ajutor de stat care, prin unele dintre modalitățile sale, încalcă alte dispoziții ale tratatului nu poate fi declarat compatibil cu piața internă de către Comisie. De asemenea, un ajutor de stat care, prin unele dintre modalitățile sale, încalcă principiile generale ale dreptului Uniunii, precum principiul egalității de tratament, nu poate fi

declarat compatibil cu piața internă de către Comisie (Hotărârea din 15 aprilie 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, punctele 50 și 51, și Hotărârea din 22 septembrie 2020, Austria/Comisia, C-594/18 P, EU:C:2020:742, punctul 44).

26 În prezenta cauză, trebuie să se constate că unul dintre criteriile de eligibilitate pentru a beneficia de schema de ajutor în discuție, și anume cel referitor la stabilirea beneficiarilor în Spania și la necesitatea ca principalele lor centre de activitate să se situeze pe teritoriul acestui stat membru, are drept consecință un tratament diferit al întreprinderilor care sunt stabilite și își au principalele centre de activitate în Spania, în măsură să beneficieze de schema de ajutor menționată dacă îndeplinesc, pe de altă parte, celelalte criterii de eligibilitate, față de cele care sunt stabilite sau își au principalele centre de activitate în alt stat membru, care nu pot beneficia de aceasta.

27 Presupunând că, astfel cum afirmă reclamanta, această diferență de tratament poate fi asimilată unei discriminări, trebuie să se verifice dacă ea este justificată de un obiectiv legitim și dacă este necesară, adecvată și proporțională pentru atingerea acestuia. De asemenea, în condițiile în care reclamanta face referire la articolul 18 primul paragraf TFUE, trebuie subliniat că, potrivit acestei dispoziții, se interzice orice discriminare exercitată pe motiv de cetățenie sau naționalitate în domeniul de aplicare al tratatelor, „fără a aduce atingere dispozițiilor speciale pe care le prevăd”. Prin urmare, trebuie să se verifice dacă această diferență de tratament este permisă în raport cu articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, care constituie temeiul juridic al deciziei atacate. Această examinare presupune, pe de o parte, ca obiectivul schemei de ajutor în cauză să îndeplinească cerințele acestei din urmă dispoziții și, pe de altă parte, ca modalitățile de acordare a ajutorului să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv.

28 În primul rând, în ceea ce privește obiectivul schemei de ajutor în cauză, trebuie amintit că Regatul Spaniei a întemeiat această măsură pe articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE [considerentul (5) al deciziei atacate]. Schema menționată urmărește astfel să remedieze perturbări grave ale economiei spaniole cauzate de pandemia de COVID-19, așa cum reiese din cuprinsul considerentelor (57) și (58) ale deciziei atacate, ceea ce corespunde uneia dintre situațiile prevăzute la articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE. Schema de ajutor în cauză asigură că întreprinderile considerate sistemice sau strategice pentru economia spaniolă dispun de o finanțare externă suficientă pentru a le permite să își restabilească structura de capital în timpul în care funcționarea piețelor de credit și de capitaluri este serios perturbată de pandemia de COVID-19.

29 Este necesar să se considere că, din moment ce existența atât a unei perturbări grave a economiei spaniole ca urmare a pandemiei de COVID-19, cât și a efectelor negative majore ale acesteia din urmă asupra economiei spaniole este demonstrată corespunzător cerințelor legale în decizia atacată, obiectivul schemei de ajutor în cauză îndeplinește condițiile stabilite la articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE.

30 În plus, criteriul importanței strategice și sistemice a beneficiarilor ajutorului reflectă efectiv obiectivul ajutorului în cauză, și anume remedierea unei perturbări grave a economiei spaniole în sensul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE.

31 În al doilea rând, în ceea ce privește examinarea aspectului dacă modalitățile de acordare a ajutorului nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului schemei de ajutor în cauză și îndeplinesc condițiile stabilite la articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, trebuie menționate următoarele considerații.

32 *Primo*, în ceea ce privește caracterul adecvat și necesar al schemei de ajutor în cauză, trebuie arătat că, în speță, aceasta a fost adoptată în special în temeiul secțiunii 3.11 din Cadrul temporar, intitulată „Măsuri de recapitalizare”, ale cărei puncte 44 și 45 prevăd următoarele:

„44. Prezentul cadru temporar stabilește criteriile din cadrul normelor UE privind ajutoarele de stat pe baza cărora statele membre pot acorda sprijin public sub formă de instrumente de capitaluri proprii și/sau instrumente de capital hibride întreprinderilor care se confruntă cu dificultăți financiare din cauza epidemiei de COVID-19. Scopul comunicării este de a asigura faptul că perturbarea economiei nu duce la punerea unor întreprinderi care erau viabile înainte de epidemia de COVID-19 în fața situației de a fi nevoite să iasă de pe piață în mod nejustificat. Prin urmare, recapitalizările nu trebuie să depășească minimul necesar pentru a asigura viabilitatea beneficiarului și nu ar trebui să depășească ceea ce este necesar pentru a restabili structura capitalului beneficiarului la nivelul la care se situa acesta înaintea epidemiei de COVID-19. Întreprinderile mari trebuie să raporteze cu privire la modul în care ajutoarele primite sprijină activitățile desfășurate de acestea în conformitate cu obiectivele UE și obligațiile naționale legate de transformarea verde și digitală, inclusiv cu obiectivul UE privind neutralitatea climatică până în 2050.

45. În același timp, Comisia subliniază faptul că furnizarea de sprijin public național sub formă de instrumente de capitaluri proprii și/sau instrumente de capital hibride ca parte a schemelor de ajutor sau în cazuri individuale ar trebui luată în considerare doar dacă nu se poate găsi nicio altă soluție adecvată. În plus, emiterea unor astfel de instrumente ar trebui să facă obiectul unor condiții stricte, deoarece acestea denaturează în mare măsură concurența între întreprinderi. Prin urmare, astfel de intervenții trebuie să fie supuse unor condiții clare în ceea ce privește participarea și încetarea participării statului la capitalul social al întreprinderilor în cauză, precum și în ceea ce privește remunerarea acestora de către stat, unor dispoziții privind guvernanța și unor măsuri adecvate de limitare a denaturărilor concurenței. În acest context, Comisia remarcă faptul că stabilirea de măsuri naționale de sprijin într-un mod care să îndeplinească obiectivele de politică ale UE legate de transformarea verde și digitală a economiilor lor va permite o creștere mai durabilă pe termen lung și va promova transformarea în vederea îndeplinirii, până în 2050, a obiectivului UE convenit privind neutralitatea climatică.”

33 În consecință, prin adoptarea schemei de ajutor în cauză, Regatul Spaniei a intenționat să ia măsuri de recapitalizare, în temeiul secțiunii 3.11 din Cadrul temporar, sub forma unor împrumuturi participative, a unor datorii hibride sau a altor instrumente convertibile în capitaluri proprii („instrumente de capital hibrid”), a unor subscrieri de acțiuni („instrumente de capitaluri proprii”), a unor împrumuturi subordonate sau a unui alt instrument de capital [considerentul (15) al deciziei atacate] în favoarea anumitor întreprinderi care întâmpină dificultăți temporare din cauza efectelor negative ale pandemiei de COVID-19.

34 Reclamanta susține în esență că nu este nici adecvat, nici necesar să se acorde ajutorul numai întreprinderilor stabilite în Spania și care își au principalele centre de activitate în acest stat membru.

35 În această privință, trebuie arătat, mai întâi, că schema de ajutor în cauză constă în acordarea de către statul spaniol de fonduri proprii sau de instrumente hibride, prin intermediul cărora, în esență, acest stat membru participă temporar la capitalul întreprinderilor vizate, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 45 din Cadrul temporar. Ținând seama de natura măsurilor de recapitalizare în cauză, este legitim ca statul membru vizat să urmărească să asigure o prezență

stabilă a întreprinderilor care pot beneficia de schema menționată pe teritoriul său și o legătură durabilă între acestea și economia sa. Astfel, autoritățile acestui stat membru trebuie să poată controla, în mod continuu și eficient, modul în care este utilizat ajutorul, precum și respectarea dispozițiilor privind guvernanța și a tuturor celorlalte măsuri impuse pentru a limita denaturările concurenței. În plus, acestea trebuie să poată organiza și supraveghea încetarea ordonată ulterioară a participării statului spaniol la capitalul acestor întreprinderi. În acest scop, statul membru vizat trebuie să aibă competența de a interveni, dacă este necesar, pentru a impune respectarea condițiilor și a angajamentelor legate de acordarea finanțării publice în cauză.

36 Criteriul de eligibilitate potrivit căruia beneficiarii ajutorului trebuie să fie stabiliți în Spania și să își aibă principalele centre de activitate pe teritoriul acestui stat membru traduce astfel necesitatea ca statul membru vizat să se asigure de o anumită stabilitate a prezenței acestora și de ancorarea lor durabilă în economia spaniolă. Astfel, criteriul menționat impune nu numai ca beneficiarul să aibă sediul social pe teritoriul spaniol, ci și ca principalele sale centre de activitate să se afle pe acest teritoriu, ceea ce demonstrează tocmai că schema de ajutor în cauză urmărește să susțină întreprinderile care sunt în mod veritabil și durabil ancorate în economia spaniolă, ceea ce este coerent cu obiectivul schemei care urmărește remedierea perturbării grave a acestei economii.

37 În schimb, existența unei asemenea legături stabile și durabile cu economia spaniolă este, în principiu, mai puțin probabilă în ceea ce privește atât simplii prestatori de servicii, a căror prestare poate, prin definiție, să înceteze într-un termen foarte scurt, dacă nu chiar imediat, cât și întreprinderile stabilite în Spania, dar care își au principalele centre de activitate în afara teritoriului acestui stat, astfel încât o eventuală finanțare publică în vederea sprijinirii activităților lor este mai puțin în măsură să contribuie la remedierea perturbării grave a economiei acestui stat membru.

38 În continuare, trebuie arătat că necesitatea de a se asigura de existența unei legături stabile și durabile cu economia spaniolă a beneficiarilor ajutorului în discuție stă la baza ansamblului schemei în cauză, astfel cum reiese atât din celelalte criterii de eligibilitate, cât și din modalitățile de acordare a ajutorului.

39 Astfel, trebuie să se constate că beneficiul ajutorului în cauză este rezervat întreprinderilor considerate ca având o importanță sistemică sau strategică pentru economia spaniolă. Prin faptul că a orientat astfel schema de ajutor în cauză, Regatul Spaniei a ales să nu susțină decât întreprinderile care au un rol esențial pentru economia sa, dat fiind că dificultățile lor ar afecta grav, din cauza importanței lor sistemice și strategice, starea generală a economiei spaniole. Din acest motiv, întreprinderile care nu sunt considerate sistemice sau strategice pentru economia spaniolă nu au dreptul să beneficieze de ajutorul în cauză, chiar dacă sunt stabilite în Spania și își au principalele centre de activitate pe teritoriul acestui stat membru.

40 Mai multe alte criterii de eligibilitate traduc de asemenea necesitatea ca statul spaniol să se asigure de existența unei legături durabile, cu alte cuvinte pe termen mediu și lung, între beneficiarii ajutorului și economia sa. Astfel, criteriul privind importanța sistemică și strategică a beneficiarilor se referă în special la „rolul acestora în realizarea obiectivelor pe termen mediu privind tranziția ecologică, digitalizarea, creșterea productivității și capitalul uman”. Un alt criteriu de eligibilitate impune beneficiarilor să își dovedească viabilitatea pe termen mediu și lung prin prezentarea unui plan de viabilitate care să arate modul în care întreprinderea ar putea depăși criza și să descrie utilizarea propusă a ajutorului public [considerentul (10) litera (d) al deciziei atacate]. În plus, întreprinderile în cauză trebuie să prezinte un calendar previzional de rambursare a sprijinului acordat de stat prin intermediul fondului și măsurile care urmează să fie

luate pentru respectarea acestui calendar [considerentul (10) litera (e) al deciziei atacate]. Aceste criterii traduc astfel în mod concret necesitatea, pe de o parte, ca beneficiarul în cauză să fie integrat în mod durabil în economia spaniolă și să continue să fie integrat pe termen mediu și lung, pentru a putea onora obiectivele de dezvoltare menționate mai sus, și, pe de altă parte, ca autoritățile spaniole să fie în măsură să controleze respectarea și punerea în aplicare a angajamentelor lor.

41 Schema de ajutor în cauză cuprinde de asemenea o serie de restricții *ex post* menite să limiteze denaturările concurenței și să garanteze guvernanța corectă a beneficiarilor, precum și modul în care este utilizat ajutorul [considerentele (36)-(39) ale deciziei atacate] și impune obligații de transparență și de prezentare a conturilor către autoritățile naționale cu privire la utilizarea ajutorului în cauză [considerentul (40) al deciziei atacate]. Astfel, cu titlu de exemplu, atât timp cât nu au rambursat ajutorul obținut, se interzice beneficiarilor să își asume riscuri excesive sau să continue o expansiune comercială agresivă finanțată prin ajutor. De asemenea, ei nu pot face publicitate investiției efectuate de fond în scopuri comerciale. Se interzice de asemenea beneficiarilor, atât timp cât aceștia nu au rambursat cel puțin 75 % din ajutor, să efectueze anumite concentrări sau achiziții [considerentele (78)-(81) ale deciziei atacate]. În plus, atât timp cât ajutorul nu a fost rambursat în întregime, beneficiarii nu pot plăti dividende [considerentul (82) al deciziei atacate] și este impus un plafon remunerațiilor administratorilor acestora [considerentul (83) al deciziei atacate]. Pe de altă parte, dacă, după o perioadă de șase ani de la injecția de capital de către fond, partea din acțiunile deținute de acesta din urmă nu este redusă sub 15 %, beneficiarul trebuie să prezinte autorităților spaniole un plan de restructurare, pe care acestea îl vor notifica Comisiei spre aprobare [considerentul (89) al deciziei atacate]. Un mecanism va fi de asemenea pus în aplicare pentru a evita riscul ca beneficiarul să răscumpere acțiunile statului, prin intermediul unor părți terțe, la prețuri inferioare celor ale investiției nominale a statului [considerentele (35) și (74) ale deciziei atacate]. Aceste restricții *ex post* demonstrează de asemenea necesitatea și obligația autorităților spaniole de a controla în mod continuu diverse aspecte ale activităților beneficiarilor. În acest scop, ele trebuie să aibă competența de a interveni, dacă este cazul, pentru a impune respectarea lor.

42 Rezultă, așadar, că, prin coroborarea criteriilor de eligibilitate și a restricțiilor *ex post* amintite la punctele 34-40 de mai sus, Regatul Spaniei a urmărit în esență să asigure existența unei legături perene și reciproce între beneficiarii ajutorului și economia acestuia, înscriindu-se într-o perspectivă de dezvoltare economică pe termen mediu și lung.

43 Astfel, prin limitarea acordării ajutorului exclusiv la întreprinderile care au o importanță sistemică sau strategică pentru economia spaniolă, stabilite în Spania și cu principalele centre de activitate pe teritoriul acesteia, ca urmare a legăturilor stabile și reciproce care le leagă de economia sa, schema de ajutor în cauză este în același timp adecvată și necesară pentru atingerea obiectivului de a remedia perturbarea gravă a economiei acestui stat membru.

44 *Secundo*, în ceea ce privește caracterul proporțional al schemei de ajutor în cauză, reclamanta apreciază în esență că, de asemenea, o întreprindere poate avea o importanță sistemică și strategică pentru economia spaniolă chiar dacă nu este stabilită în Spania, astfel încât obiectivul urmărit de schema menționată ar putea fi atins reținând drept criteriu de eligibilitate nu pe cel al statului membru de stabilire, ci un alt criteriu referitor la cotele de piață ale întreprinderilor vizate.

45 În această privință, deși nu este exclus ca o întreprindere care nu este stabilită în Spania și care nu are principalele sale centre de activitate în acest stat membru să poată avea totuși, în anumite împrejurări specifice, o importanță sistemică sau strategică pentru economia spaniolă, trebuie

amintit că acordarea de fonduri publice în cadrul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE presupune ca ajutorul acordat de statul membru vizat, aflat totuși în dificultate gravă, să poată remedia perturbările economiei sale, ceea ce presupune o luare în considerare globală a situației întreprinderilor care pot permite redresarea economiei menționate și ceea ce asigură întreaga pertinență a criteriului unei legături stabile și durabile cu economia statului menționat.

46 Astfel, pe de o parte, necesitatea unei ancorări stabile și durabile a beneficiarilor ajutorului în economia spaniolă, care stă la baza schemei de ajutor în cauză, ar lipsi sau cel puțin ar fi diminuată dacă Regatul Spaniei ar fi adoptat un alt criteriu care să permită eligibilitatea întreprinderilor care își desfășoară activitatea pe teritoriul spaniol ca simpli prestatori de servicii, asemenea reclamantei, întrucât o prestare de servicii poate, prin definiție, să înceteze într-un termen foarte scurt, dacă nu chiar imediat, astfel cum se amintește la punctul 36 de mai sus. Astfel, nimic nu ar garanta Regatului Spaniei că aportul la economia sa al întreprinderilor care nu sunt stabilite și nu își au principalele centre de activitate pe teritoriul său ar fi menținut după criză, presupunând că le-ar fi fost acordat beneficiul măsurilor de recapitalizare.

47 Pe de altă parte, faptul că reclamanta este cea mai mare companie aeriană din Spania, care deține aproximativ 20 % din piață în acest stat membru, sau că ieșirea sa de pe această piață ar determina dificultăți sociale nu înseamnă că Comisia a săvârșit o eroare de apreciere atunci când a considerat că schema de ajutor în cauză era compatibilă cu piața internă. Astfel, această argumentație se întemeiază pe situația specifică a reclamantei pe piața transportului aerian de pasageri din Spania, în timp ce schema de ajutor în cauză urmărește să sprijine toată economia spaniolă, indiferent de sectorul economic vizat, așa încât Regatul Spaniei a ținut seama de starea globală a economiei sale și de perspectivele de dezvoltare economică pe termen mediu și lung, iar nu de situația specifică a uneia sau a alteia dintre întreprinderi.

48 Prin urmare, prevăzând modalități de acordare a beneficiului unei scheme de ajutor cu aplicabilitate generală și cu caracter multisectorial, statul membru în cauză putea să se întemeieze în mod legitim pe criterii de eligibilitate care să urmărească identificarea întreprinderilor care prezintă în același timp o importanță sistemică sau strategică pentru economia sa și o legătură perenă și stabilă cu aceasta din urmă.

49 În ceea ce privește schema de ajutor alternativă preconizată de reclamantă, întemeiată pe un criteriu de eligibilitate aferent cotelor de piață ale întreprinderilor vizate, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței, Comisia nu este obligată să se pronunțe în mod abstract cu privire la toate măsurile alternative care pot fi avute în vedere, întrucât, deși statul membru vizat trebuie să expună în mod detaliat motivele care au guvernat adoptarea schemei de ajutor în cauză, în special în ceea ce privește criteriile de eligibilitate reținute, el nu este ținut să demonstreze, în mod pozitiv, că nicio altă măsură imaginabilă, prin definiție ipotetică, nu ar putea permite o mai bună asigurare a obiectivului urmărit. Dacă statul membru menționat nu este supus unei asemenea obligații, reclamanta nu poate solicita în mod întemeiat Tribunalului să impună Comisiei să se substituie autorităților naționale în această misiune de explorare normativă pentru a examina orice măsură alternativă posibilă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 mai 2019, Scor/Comisia, T-135/17, nepublicată, EU:T:2019:287, punctul 94 și jurisprudența citată).

50 În orice caz, criteriul de eligibilitate preconizat de reclamantă, întemeiat pe cotele de piață ale întreprinderilor interesate, nu ține seama în mod suficient de obiectivele urmărite de schema de ajutor în cauză, care urmărește remedierea perturbării grave a economiei spaniole, privită în ansamblu, în diversitatea sa și într-o perspectivă de dezvoltare economică durabilă. În această privință, reiese că legiuitorul spaniol nu a dorit să rețină criterii de eligibilitate întemeiate pe

dimensiunea sau pe cotele de piață ale beneficiarilor, ci mai degrabă pe considerații de dezvoltare economică pe termen mediu și lung a economiei spaniole, reținând criterii mai degrabă calitative decât cantitative.

51 În decizia atacată, Comisia a aprobat, așadar, o schemă de ajutor care urmărea efectiv remedierea perturbării grave a economiei unui stat membru și care nu depășea, prin modalitățile sale de acordare, ceea ce era necesar pentru atingerea obiectivului schemei menționate. Prin urmare, trebuie să se constate, având în vedere principiile amintite la punctul 27 de mai sus, că schema menționată nu încalcă principiul nediscriminării și articolul 18 primul paragraf TFUE pentru simplul motiv că favorizează întreprinderile stabilite în Spania și care își au principalele centre de activitate în acest stat membru.

52 Din ceea ce precedă rezultă că obiectivul schemei de ajutor în cauză îndeplinește cerințele derogării prevăzute de articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE și că modalitățile de acordare a ajutorului nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv.

53 În consecință, se impune respingerea primelor două aspecte ale primului motiv.

Cu privire la ultimele două aspecte ale primului motiv, întemeiate pe încălcarea principiilor liberei prestări a serviciilor și libertății de stabilire

54 Reclamanta amintește, pe de o parte, că o restricție privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor este licită dacă este justificată de un motiv imperativ de interes general, nediscriminatoriu, necesar și proporțional cu obiectivul de interes general urmărit și, pe de altă parte, că aceste condiții sunt cumulative și că o restricție devine nejustificată dacă una singură dintre acestea nu este îndeplinită. Or, în speță, schema de ajutor în cauză ar fi mai întâi discriminatorie, întrucât ar trata diferit întreprinderile în funcție de statul membru în care sunt stabilite. În continuare, aceasta nu ar fi proporțională, întrucât ar depăși ceea ce ar fi necesar pentru atingerea obiectivului său, dat fiind că acesta din urmă ar putea fi atins fără a aduce atingere libertății de stabilire și liberei prestări a serviciilor dacă ar fi în beneficiul tuturor întreprinderilor care își desfășoară activitatea în Spania, indiferent de statul membru în care sunt stabilite, ținând seama, de exemplu, de cota lor de piață respectivă.

55 În sfârșit, obiectivul de interes general de a remedia perturbarea gravă a economiei spaniole cauzată de pandemia de COVID-19 nu ar face necesară ajutarea doar a întreprinderilor stabilite în Spania, dat fiind că unele dintre întreprinderile care își desfășoară activitatea în Spania în temeiul liberei prestări a serviciilor, precum reclamanta, ar fi la fel de importante pentru economia sa. În schimb, ajutarea doar a întreprinderilor naționale ar conduce la fragmentarea pieței interne și la eliminarea concurenților din celelalte state membre, ar slăbi concurența, ar agrava prejudiciile cauzate de pandemia de COVID-19, ar sfârși prin a aduce atingere structurii sectorului aerian și ar restrânge drepturile operatorilor de transport din Uniune de a furniza în mod liber servicii de transport aerian în cadrul pieței interne, indiferent de statul membru care le-a eliberat licența.

56 Cu titlu introductiv, în măsura în care reclamanta își întemeiază argumentația pe existența unei discriminări rezultate din schema de ajutor în cauză și pe o lipsă de proporționalitate care o caracterizează pe aceasta din urmă, trebuie să se facă trimitere la examinarea primelor două aspecte ale primului motiv.

57 În continuare, trebuie amintit că, pe de o parte, dispozițiile Tratatului FUE referitoare la libertatea de stabilire urmăresc să asigure beneficiul tratamentului național în statul membru gazdă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2015, Finanzamt Linz, C-66/14, EU:C:2015:661, punctul 26 și jurisprudența citată).

58 Pe de altă parte, libera prestare a serviciilor se opune aplicării oricărei reglementări naționale al cărei efect este de a face ca prestarea de servicii între state membre să fie mai dificilă decât prestarea de servicii realizată exclusiv în cadrul unui stat membru, independent de existența unei discriminări în funcție de cetățenie sau naționalitate ori de reședință (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 februarie 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, punctul 25).

59 Deși schema de ajutor în cauză nu vizează în mod specific sectorul transportului aerian, este necesar să se arate că reclamanta se plânge de o pretinsă restricție privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor în principal în sectorul transportului aerian. În această privință, este necesar să se constate că, în temeiul articolului 58 alineatul (1) TFUE, libera circulație a serviciilor în domeniul transporturilor este reglementată de dispozițiile din titlul privind transporturile, și anume titlul VI din Tratatul FUE. Astfel, libera prestare a serviciilor în domeniul transporturilor este supusă, în cadrul dreptului primar, unui regim juridic special (Hotărârea din 18 martie 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, punctul 36). În consecință, articolul 56 TFUE, care consacră libera prestare a serviciilor, nu se aplică ca atare domeniului navigației aeriene (Hotărârea din 25 ianuarie 2011, Neukirchinger, C-382/08, EU:C:2011:27, punctul 22).

60 Măsurile de liberalizare a serviciilor de transporturi aeriene pot fi adoptate astfel numai în temeiul articolului 100 alineatul (2) TFUE (Hotărârea din 18 martie 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, punctul 38). Or, așa cum arată în mod justificat reclamanta, legiuitorul Uniunii a adoptat Regulamentul (CE) nr. 1008/2008 din 24 septembrie 2008 privind normele comune pentru operarea serviciilor aeriene în Comunitate (JO 2008, L 293, p. 3) în temeiul acestei dispoziții, care are ca obiect tocmai definirea condițiilor de aplicare, în sectorul transportului aerian, a principiului liberei prestări a serviciilor (a se vedea prin analogie Hotărârea din 6 februarie 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, punctele 23 și 24).

61 Or, deși este adevărat că, din cauza definiției perimetrului schemei de ajutor în cauză, reclamanta este privată de accesul la măsurile de recapitalizare acordate de Regatul Spaniei, ea nu stabilește modul în care această excludere este de natură să o descurajeze să se stabilească în Spania sau să efectueze prestări de servicii dinspre Spania și cu destinația Spania. În special, reclamanta nu a identificat elementele de fapt sau de drept care ar face ca schema de ajutor în cauză să producă efecte restrictive care le-ar depăși pe cele care declanșează interdicția de la articolul 107 alineatul (1) TFUE, dar care, astfel cum s-a statuat în cadrul primelor două aspecte ale primului motiv, sunt totuși necesare și proporționale pentru a remedia perturbarea gravă a economiei spaniole cauzată de pandemia de COVID-19, în conformitate cu cerințele articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE.

62 În plus, în decizia atacată, Comisia a verificat dacă punerea în aplicare a schemei de ajutor în cauză era compatibilă cu libertățile fundamentale de circulație și în special cu libera circulație a capitalurilor și cu libertatea de stabilire. În această privință, ea a arătat că niciunul dintre criteriile de eligibilitate, în special cele referitoare la importanța sistemică sau strategică a beneficiarilor pentru economia spaniolă și la faptul că principalele lor centre de activitate trebuie să se situeze în

Spania, nu poate fi interpretat sau aplicat în sensul că beneficiul ajutorului este condiționat de mutarea în Spania a activităților lor desfășurate în alt stat membru [considerentele (46), (59) și (60) ale deciziei atacate]. Reclamanta nu contestă această apreciere.

63 Rezultă din tot ceea ce precedă că niciunul dintre aspectele primului motiv nu poate fi admis și, prin urmare, că motivul menționat trebuie să fie respins.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea obligației de evaluare comparativă a efectelor pozitive ale ajutorului și a efectelor negative ale acestuia asupra condițiilor schimburilor comerciale și asupra menținerii unei concurențe nedenaturate

64 În primul rând, potrivit reclamantei, Comisia nu și-a îndeplinit obligația, atunci când examinează compatibilitatea unui ajutor, de a evalua comparativ efectele pozitive preconizate ale acestuia în ceea ce privește realizarea obiectivelor enunțate la articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE și efectele negative ale acestuia în ceea ce privește denaturarea concurenței și efectul asupra schimburilor comerciale dintre statele membre, ceea ce ar constitui o eroare vădită de apreciere a faptelor și, așadar, un motiv suficient pentru anularea deciziei atacate. În al doilea rând, Cadrul temporar ar fi obligatoriu pentru Comisie și ar constitui un al doilea temei juridic distinct care ar impune Comisiei obligația de a efectua această evaluare comparativă. În al treilea rând, în ipoteza în care Cadrul temporar ar fi interpretat în sensul că nu prevede o asemenea obligație de evaluare comparativă, reclamanta ridică o excepție de nelegalitate în privința sa în temeiul articolului 277 TFUE, pentru motivul că respectivul cadru ar fi contrar articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE.

65 Comisia, susținută de Regatului Spaniei, contestă această argumentație.

66 Potrivit articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, „[p]ot fi considerate compatibile cu piața internă […] ajutoarele destinate […] să remedieze perturbări grave ale economiei unui stat membru”. Din modul de redactare a acestei dispoziții rezultă că autorii săi au considerat că era în interesul întregii Uniuni ca oricare dintre statele sale membre să fie în măsură să depășească o criză majoră sau chiar existențială, care nu putea avea decât consecințe grave asupra economiei tuturor sau a unei părți dintre celelalte state membre și, așadar, asupra Uniunii ca atare. Această interpretare literală a textului articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE este confirmată de compararea sa cu articolul 107 alineatul (3) litera (c) TFUE, care privește „ajutoarele destinate să faciliteze dezvoltarea anumitor activități sau a anumitor regiuni economice, în cazul în care acestea nu modifică în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale într-o măsură care contravine interesului comun”, în măsura în care modul de redactare a acestei din urmă dispoziții cuprinde o condiție referitoare la demonstrarea unei lipse de modificare a condițiilor schimburilor comerciale într-o măsură care contravine interesului comun, care nu figurează la articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 septembrie 2020, Austria/Comisia, C-594/18 P, EU:C:2020:742, punctele 20 și 39).

67 Astfel, în măsura în care sunt îndeplinite condițiile stabilite la articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, și anume, în speță, ca statul membru vizat să se confrunte efectiv cu o perturbare gravă a economiei sale și ca măsurile de ajutor adoptate pentru remedierea acestei perturbări, pe de o parte, să fie necesare în acest scop și, pe de altă parte, să fie adecvate și proporționale, se prezumă că măsurile menționate sunt adoptate în interesul Uniunii, astfel încât această dispoziție nu impune Comisiei să efectueze o evaluare comparativă a efectelor pozitive ale ajutorului și a efectelor negative ale acestuia asupra condițiilor schimburilor comerciale și asupra menținerii unei concurențe nedenaturate, contrar celor prevăzute la articolul 107 alineatul (3) litera (c)

TFUE. Cu alte cuvinte, o asemenea evaluare comparativă nu are sens în cadrul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, întrucât rezultatul său este prezumat pozitiv. Astfel, faptul că un stat membru reușește să remedieze o perturbare gravă a economiei sale nu poate decât să aducă beneficii Uniunii în general și pieței interne în special.

68 Așadar, trebuie să se constate că articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE nu impune Comisiei să efectueze o evaluare comparativă a efectelor pozitive ale ajutorului și a efectelor negative ale acestuia asupra condițiilor schimburilor comerciale și asupra menținerii unei concurențe nedenaturate, contrar celor prevăzute de articolul 107 alineatul (3) litera (c) TFUE, ci numai să verifice dacă ajutorul în cauză este necesar, adecvat și proporțional pentru a remedia perturbarea gravă a economiei statului membru vizat. În consecință, trebuie respins argumentul reclamantei potrivit căruia obligația de efectuare a unei evaluări comparative ar rezulta din caracterul excepțional al ajutoarelor compatibile, inclusiv al celor declarate compatibile în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE. Pentru aceleași motive, ea nu este îndreptățită să invoce Hotărârea din 19 septembrie 2018, HH Ferries și alții/Comisia (T-68/15, EU:T:2018:563, punctele 210-214), întrucât, în aceasta, Tribunalul nu a luat în considerare consecințele diferenței de redactare dintre articolul 107 alineatul (3) litera (b) și articolul 107 alineatul (3) litera (c) TFUE, subliniată de Curte în Hotărârea din 22 septembrie 2020, Austria/Comisia (C-594/18 P, EU:C:2020:742, punctele 20 și 39).

69 Reclamanta nu poate invoca nici caracterul obligatoriu al unei evaluări comparative în temeiul Cadrului temporar, susținând că acesta ar fi obligatoriu pentru Comisie și ar furniza un al doilea temei distinct pentru obligația acesteia din urmă în această privință, întrucât o asemenea obligație nu figurează în Cadrul temporar. În special, punctul 1.2 din cadrul menționat, la care face trimitere reclamanta, referitor la „[n]ecesitatea unei coordonări strânse la nivel european a măsurilor naționale de ajutor”, conține un singur punct, punctul 10, care nu cuprinde nicio prevedere în această privință. În ceea ce privește alineatul (16a) din cadrul menționat, evocat de asemenea de reclamantă, evaluarea comparativă menționată la punctul respectiv privește aplicarea articolului 107 alineatul (3) litera (c) TFUE, iar nu pe cea a articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE. Prin urmare, reclamanta nu poate invoca acest cadru.

70 În consecință, întrucât articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE nu impune o asemenea evaluare comparativă, Cadrul temporar, care nu impune nici el o asemenea evaluare comparativă, nu îl contrazice, astfel încât excepția de nelegalitate trebuie de asemenea respinsă.

71 Așadar, al doilea motiv trebuie respins ca nefondat.

Cu privire la al treilea motiv, întemeiat în esență pe calificarea eronată a ajutorului drept schemă de ajutor

72 Reclamanta susține în esență că Comisia a săvârșit o eroare de drept prin calificarea măsurii în cauză drept schemă de ajutor. În opinia sa, criteriile de eligibilitate sunt vagi și abstracte, astfel încât autoritățile spaniole însărcinate cu selectarea ulterioară a beneficiarilor dispun de o marjă largă de apreciere. În plus, compunerea consiliului de administrație ar demonstra că selectarea beneficiarilor ar fi pur politică, în lipsa unor mijloace tehnice care să permită definirea calității beneficiarului potențial al ajutorului. Or, potrivit jurisprudenței Tribunalului (Hotărârea din 14 februarie 2019, Belgia și Magnetrol International/Comisia, T-131/16 și T-263/16, atacată cu recurs, EU:T:2019:91), o măsură este calificată drept schemă de ajutor dacă autoritățile naționale

însărcinate cu punerea sa în aplicare nu pot dispune de o marjă de apreciere în ceea ce privește determinarea elementelor esențiale ale ajutorului în discuție și în ceea ce privește oportunitatea acordării acestuia, ceea ce nu ar fi cazul în speță.

73 Comisia și Regatul Spaniei contestă argumentele reclamantei.

74 Din decizia atacată reiese că ajutorul în cauză a fost calificat drept schemă de ajutor, iar nu drept ajutor individual [considerentul (1) al deciziei atacate].

75 Potrivit articolului 1 litera (d) din Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului din 13 iulie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 [TFUE] (JO 2015, L 248, p. 9), constituie o schemă de ajutor „orice act în baza căruia, fără a fi necesare măsuri suplimentare de punere în aplicare, pot fi acordate alocări individuale de ajutor întreprinderilor definite în mod general și abstract, precum și orice act în baza căruia ajutorul, care nu este legat de un anumit proiect, poate fi acordat uneia sau mai multor întreprinderi pentru o perioadă de timp nedeterminată și/sau într-un cuantum nedeterminat”.

76 În speță, este cert că ajutorul în cauză nu este legat de un anumit proiect și nu este acordat pentru o perioadă nedeterminată sau într-un cuantum nedeterminat în sensul celei de a doua ipoteze menționate la articolul 1 litera (d) din Regulamentul 2015/1589, astfel încât această a doua ipoteză este lipsită de relevanță în speță.

77 În aceste împrejurări, este necesar să se verifice dacă ajutorul în cauză constituie o schemă de ajutor în sensul primei ipoteze menționate la articolul 1 litera (d) din acest regulament.

78 Rezultă dintr-o jurisprudență constantă că, în cazul specific al unei scheme de ajutor, Comisia se poate limita să studieze caracteristicile schemei în cauză pentru a aprecia în motivarea deciziei dacă, din cauza modalităților pe care le prevede schema respectivă, aceasta asigură un avantaj beneficiarilor în raport cu concurenții lor și este de natură să aducă beneficii unor întreprinderi care participă la schimburile comerciale dintre statele membre. Astfel, într-o decizie referitoare la o asemenea schemă, Comisia nu trebuie să efectueze o analiză a ajutorului acordat în fiecare caz individual în temeiul unei asemenea scheme. Doar în etapa recuperării ajutoarelor va fi necesar să se verifice situația individuală a fiecărei întreprinderi vizate (a se vedea în acest sens 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 63, Hotărârea din 13 iunie 2013, HGA și alții/Comisia, C-630/11 P-C-633/11 P, EU:C:2013:387, punctul 114, Hotărârea din 29 iulie 2019, Azienda Napoletana Mobilità, C-659/17, EU:C:2019:633, punctul 27, și Hotărârea din 4 martie 2021, Comisia/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, punctul 65).

79 Prin urmare, în cazul unei asemenea scheme de ajutor, trebuie să se stabilească o distincție între adoptarea acestei scheme, pe de o parte, și acordarea unor ajutoare pe baza schemei menționate, pe de altă parte (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 decembrie 2011, France Télécom/Comisia, C-81/10 P, EU:C:2011:811, punctul 22, și Hotărârea din 4 martie 2021, Comisia/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, punctul 66).

80 În plus, avocata generală Kokott a precizat că noțiunea de schemă menționată la articolul 1 litera (d) din Regulamentul 2015/1589 trebuie să fie interpretată în sens larg. În opinia sa, efectul util al controlului ajutoarelor pledează în favoarea unei asemenea interpretări largi, în măsura în care articolul 1 litera (d) din acest regulament vizează un număr mare de cazuri similare. Or, eficacitatea sarcinilor care revin Comisiei în acest domeniu ar fi compromisă dacă statele

membre sau părțile interesate ar putea să împiedice controlul unei scheme de ajutor abstracte, prin deplasarea acestui control din sfera legală la nivel administrativ. În acest caz, Comisia ar trebui să examineze separat toate deciziile, chiar dacă sunt similare (a se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Comisia/Belgia și Magnetrol International, C-337/19 P, EU:C:2020:990, punctele 64 și 65).

81 Acestea fiind amintite, trebuie să se verifice dacă, în conformitate cu modul de redactare a articolului 1 litera (d) prima ipoteză din Regulamentul 2015/1589, în primul rând, dispozițiile dreptului spaniol identificate de Comisie în decizia atacată ca reprezentând temeiul juridic al schemei de ajutor în cauză permit prin ele însele, cu alte cuvinte fără a fi necesare măsuri suplimentare de punere în aplicare, acordarea individuală de ajutoare unor întreprinderi care au solicitat acest lucru și dacă, în al doilea rând, dispozițiile menționate definesc în mod general și abstract beneficiarii ajutorului.

82 În primul rând, trebuie arătat că, în speță, potrivit considerentului (7) al deciziei atacate, temeiul juridic al măsurii în cauză este Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo (Decretul-lege regal 25/20 din 3 iulie 2020 privind măsurile urgente de sprijin pentru reluarea economică și ocuparea forței de muncă, denumit în continuare „RDL”) și Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el funcionamiento del Fondo de Apoyo a la Solvencia de las Empresas Estratégicas (Acordul Consiliului de Miniștri privind funcționarea Fondului de sprijinire a solvabilității întreprinderilor strategice, denumit în continuare „ACM”).

83 În această privință, Tribunalul constată că RDL și ACM constituie acte cu aplicabilitate generală care reglementează toate caracteristicile ajutorului în cauză. Conform jurisprudenței citate la punctul 78 de mai sus, acest lucru permite Comisiei să se limiteze la studierea, în motivarea deciziei atacate, a caracteristicilor acestei măsuri, astfel cum reies din actele menționate mai sus, și să verifice, pe această bază, dacă măsura menționată asigură un avantaj beneficiarilor în raport cu concurenții lor și este de natură să aducă beneficii unor întreprinderi care participă la schimburile comerciale dintre statele membre, fără să fie obligată să efectueze o analiză a ajutorului acordat în fiecare caz individual în temeiul acestei scheme.

84 Astfel, RDL și ACM reglementează forma ajutorului, cuantumul său, perioada sa de aplicabilitate, criteriile de eligibilitate a beneficiarilor, precum și organele însărcinate cu aplicarea sa și procedura care trebuie urmată.

85 Astfel, în ceea ce privește forma ajutorului, reiese din articolul 3 punctele 1 și 3 din anexa II la ACM că ajutorul poate lua forma unor împrumuturi participative, a unor datorii hibride sau a altor instrumente convertibile în capitaluri proprii („instrumentele de capital hibrid”), a unor subscrieri de acțiuni („instrumentele de capitaluri proprii”), a unor împrumuturi subordonate sau a unui alt instrument de capitaluri [considerentul (15) al deciziei atacate]. În ceea ce privește bugetul total al ajutorului, acesta este stabilit, în temeiul articolului 2 alineatul 3 din RDL, la 10 miliarde de euro, în timp ce, în temeiul punctului 3 din apendicele la ACM și al punctului 4.1 din anexa II la ACM, ajutoarele în cuantum mai mare de 250 de milioane de euro trebuie să fie notificate individual Comisiei, astfel cum impune, de altfel, punctul 51 din Cadrul temporar [considerentul (14) al deciziei atacate], iar cuantumul minim al ajutoarelor individuale acordate în acest temei este stabilit, în principiu, la 25 milioane de euro per beneficiar. În ceea ce privește perioada de aplicabilitate a ajutorului în cauză, finanțarea fondului poate fi acordată cel târziu până la 30 iunie 2021, în conformitate cu apendicele la ACM [considerentul (10) al deciziei atacate]. Articolul 2 din anexa II la ACM prevede, în plus, o listă exhaustivă de 13 criterii

cumulative de eligibilitate pentru acordarea ajutorului. De asemenea, dispozițiile relevante ale RDL și ale ACM indică organele însărcinate cu aplicarea ajutorului și reglementează procedura care trebuie urmată pentru acordarea ajutoarelor. În special, fondul este administrat de un consiliu de administrație, care constituie un comitet interministerial guvernat de președintele SEPI și este compus, în plus, din reprezentanți ai Ministerelor Economiei, Finanțelor, Industriei și Energiei. SEPI este însărcinată în special să evalueze cererile de ajutor, să utilizeze fondurile și să înregistreze titlurile achiziționate. Consiliul de administrație decide prin rezoluție cu privire la soluționarea cererilor de ajutor, precum și cu privire la termenii finanțării acordate care urmează a fi stabiliți printr-un acord care trebuie semnat cu beneficiarul. Consiliul de administrație va prezenta spre aprobare Consiliului de Miniștri acordurile menționate [considerentele (8) și (9) ale deciziei atacate].

86 În ceea ce privește, în al doilea rând, aspectul dacă dispozițiile RDL și ale ACM permit acordarea individuală a ajutoarelor, „fără a fi necesare măsuri suplimentare de punere în aplicare”, în sensul articolului 1 litera (d) din Regulamentul 2015/1589, trebuie arătat că criteriul referitor la „neces[itatea unor] măsuri suplimentare de punere în aplicare” implică faptul că acordarea individuală a ajutoarelor nu se poate face decât prin intermediul altor măsuri „suplimentare”, care se adaugă la dispozițiile care instituie ajutorul în cauză, prin completarea sau prin precizarea lor.

87 În speță, Tribunalul constată că articolul 2 alineatul 15 din RDL prevede în mod expres că funcționarea, mobilizarea resurselor și lichidarea fondului, precum și criteriile de eligibilitate și procedurile care trebuie urmate trebuie stabilite în ACM, „fără să fie necesar un dispozitiv normativ ulterior”. Astfel cum a confirmat Regatul Spaniei în ședință, fără a fi contrazis de reclamantă cu privire la acest aspect, nu există niciun alt act, indiferent de natura sa, care să se adauge dispozițiilor relevante ale RDL și ale ACM, prin completarea sau prin precizarea lor. Astfel, acordarea individualizată a ajutoarelor în cauză se efectuează exclusiv pe baza dispozițiilor RDL și ale ACM, fără a fi necesare măsuri suplimentare de punere în aplicare.

88 Pe de altă parte, trebuie subliniat că simpla împrejurare că trebuie urmată o anumită procedură în vederea acordării individuale a ajutoarelor, potrivit căreia întreprinderile care doresc să beneficieze de acestea trebuie să adreseze cererea, iar organele însărcinate cu aplicarea ajutorului trebuie să o examineze și, dacă este cazul, să își dea acordul nu implică existența unor măsuri suplimentare de punere în aplicare în sensul articolului 1 litera (d) din Regulamentul 2015/1589.

89 În plus, reclamanta nu identifică nicio măsură suplimentară de punere în aplicare în sensul articolului 1 litera (d) din Regulamentul 2015/1589, care ar completa sau ar preciza dispozițiile relevante ale RDL și ale ACM.

90 Prin urmare, trebuie să se concluzioneze că dispozițiile dreptului spaniol identificate de Comisie în decizia atacată ca fiind temeiul juridic al schemei de ajutor în cauză permit prin ele însele, cu alte cuvinte fără a fi necesare măsuri suplimentare de punere în aplicare, acordarea individuală a ajutoarelor către întreprinderile care au formulat o cerere în acest sens.

91 În al doilea rând, în ceea ce privește aspectul dacă dispozițiile menționate definesc în mod general și abstract beneficiarii ajutorului, Tribunalul constată că beneficiarii ajutorului în cauză nu sunt desemnați nominal, ci sunt definiți, în temeiul articolului 2 din anexa II la ACM, pe baza unei liste exhaustive de 13 criterii cumulative cu aplicare generală, dintre care unele au fost rezumate la punctul 4 de mai sus.

92 Rezultă că dispozițiile ACM definesc în mod general și abstract beneficiarii ajutorului, ceea ce, pe de altă parte, reclamanta nu contestă.

93 În plus, întrebată în ședință dacă, în opinia sa, ajutorul în cauză ar fi trebuit calificat drept măsură individuală, iar nu drept schemă de ajutor, reclamanta a răspuns că acesta nu ar fi nici una, nici alta, ci un fel de ajutor „*sui generis*” sau „nedefinibil”. Cu toate acestea, este suficient să se arate în această privință că, deși Regulamentul 2015/1589 face o distincție între schemele de ajutor și ajutoarele individuale, acesta nu prevede, în schimb, niciun alt tip de ajutor dincolo de aceste două categorii de ajutor (a se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Comisia/France și IFP Énergies nouvelles, C-438/16 P, EU:C:2017:951, punctele 79 și 80).

94 În consecință, Tribunalul concluzionează că sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 1 litera (d) din Regulamentul 2015/1589, astfel încât Comisia a putut califica, fără a săvârși o eroare de drept, ajutorul în cauză drept schemă de ajutor.

95 Această concluzie nu este repusă în discuție de celelalte argumente ale reclamantei.

96 În primul rând, argumentul pe care reclamanta îl întemeiază pe compunerea consiliului de administrație al fondului pentru a afirma că selectarea beneficiarilor ar fi pur politică și că respectivul consiliu ar fi lipsit de mijloace tehnice care să îi permită să definească calitatea beneficiarului potențial al ajutorului nu corespunde situației de fapt. Astfel, reiese în special din articolul 2 din anexa II la ACM că cererile de ajutor sunt, mai întâi, examinate și evaluate de SEPI, care verifică, cu asistența unor experți independenți, că toate criteriile de eligibilitate sunt îndeplinite și că informațiile prezentate de solicitanți sunt veridice și suficiente. Este vorba, așadar, despre o evaluare tehnică a cererilor de ajutor, efectuată de SEPI, care constituie o etapă indispensabilă a procedurii de acordare a ajutoarelor. Or, reclamanta face abstracție de această etapă a procedurii. Prin urmare, ea nu poate susține în mod valabil că procedura menționată nu se întemeiază pe niciun mijloc tehnic care să permită definirea calității beneficiarului potențial al ajutorului.

97 În plus, simplul fapt că consiliul de administrație este compus din reprezentanți ai mai multor ministere însărcinați cu adoptarea deciziilor în domeniul vizat nu împiedică în niciun fel calificarea măsurii în cauză drept schemă de ajutor. Pe de o parte, este perfect normal, ținând seama de implicațiile bugetare în cauză pentru statul spaniol și de perturbarea gravă a economiei spaniole pe care ajutorul în cauză urmărește să o remedieze, ca membrii consiliului menționat să ocupe posturi în cadrul ministerelor menționate. Pe de altă parte, ar fi speculativ să se deducă, din simpla compunere a consiliului de administrație, că acordarea ajutoarelor ar fi rezultatul unei oportunități politice. Astfel, din niciun element de care dispune Tribunalul nu reiese că aceasta ar fi situația. Dimpotrivă, așa cum a subliniat Regatul Spaniei, deciziile consiliului de administrație, precum și aprobarea ulterioară a Consiliului de Miniștri au la bază evaluarea tehnică a cererilor, efectuată de SEPI. Pe de altă parte, în cadrul sesiunilor sale, consiliul de administrație poate fi de asemenea asistat de serviciile tehnice ale SEPI, care a efectuat analiza și evaluarea cererilor, astfel cum prevede articolul 8 punctul 3 din anexa III la ACM.

98 În orice caz, reclamanta nu invocă niciun element de probă concret susceptibil să demonstreze că adoptarea unor decizii cu privire la cererile de ajutor ar fi ghidată de rațiuni de oportunitate politică.

99 În al doilea rând, potrivit reclamantei, criteriile de eligibilitate ar fi vagi și abstracte, astfel încât consiliul de administrație ar dispune de o marjă largă de apreciere în vederea aplicării lor.

100 În cererea introductivă, reclamanta nu precizează care dintre cele 13 criterii de eligibilitate ar fi vizate de acest argument. Interpretarea globală a celui de al treilea motiv lasă totuși să se înțeleagă că pare să vizeze în principal criteriul referitor la importanța strategică și sistemică a beneficiarului ajutorului, singurul criteriu menționat în mod expres în această parte a cererii introductive, astfel cum a confirmat reclamanta în ședință.

101 În această privință, trebuie subliniat, mai întâi, că corespunde naturii înseși a unei scheme de ajutor ca criteriile de eligibilitate să fie formulate în mod general și abstract, astfel încât să poată fi aplicate unui număr nedefinit de beneficiari. Acest lucru este valabil cu atât mai mult în ceea ce privește un ajutor, precum cel din speță, care se aplică ansamblului economiei unui stat membru.

102 În continuare, criteriul menționat enumeră mai multe indicii concrete susceptibile să precizeze și să orienteze aplicarea sa, precum printre altele apartenența întreprinderii în cauză la sectoarele sănătății publice sau siguranței publice, rolul său în realizarea obiectivelor pe termen mediu de tranziție ecologică sau de digitalizare, indiciul privind întreprinderile inovatoare sau întreprinderile care furnizează servicii cu caracter esențial.

103 În sfârșit, reclamanta nu poate invoca nici Hotărârea din 14 februarie 2019, Belgia și Magnetrol International/Comisia (T-131/16 și T-263/16, atacată cu recurs, EU:T:2019:91, punctul 87). Astfel, pe de o parte, cauza în care s-a pronunțat această hotărâre se caracteriza prin faptul că majoritatea elementelor esențiale ale ajutorului în cauză nu reieșeau din actele dreptului belgian pe care se întemeia măsura menționată. În aceste împrejurări, Tribunalul a examinat dacă Comisia a stabilit corespunzător cerințelor legale existența unei linii de conduită sistematică a administrației belgiene care să poată fi ea însăși calificată drept schemă de ajutor. Or, spre deosebire de această cauză, în speță, toate caracteristicile schemei de ajutor în cauză reies din actele pe care se întemeiază această schemă (a se vedea punctele 84-87 de mai sus), care, în plus, nu se întemeiază nicidecum pe o linie de conduită sistematică a administrației, problemă care nici măcar nu se pune în prezenta cauză.

104 Pe de altă parte și în orice caz, condiția evidențiată de Tribunal la punctul 87 din Hotărârea din 14 februarie 2019, Belgia și Magnetrol International/Comisia (T-131/16 și T-263/16, atacată cu recurs, EU:T:2019:91), la care se referă reclamanta și potrivit căreia, pentru ca un ajutor să fie calificat drept schemă de ajutor, autoritățile însărcinate cu aplicarea schemei menționate nu trebuie să dispună de o marjă de apreciere în ceea ce privește determinarea elementelor esențiale ale ajutorului în discuție și în ceea ce privește oportunitatea acordării acestuia, este îndeplinită în speță.

105 În această privință, trebuie arătat că această condiție urmărește, în realitate, să se asigure că dispozițiile care instituie ajutorul în discuție conțin toate elementele relevante pentru aprecierea compatibilității acestuia cu piața internă, ceea ce ar scuti Comisia de necesitatea de a efectua o analiză a ajutorului acordat în fiecare caz individual, astfel cum prevede jurisprudența citată la punctul 78 de mai sus. Astfel, dacă autoritățile naționale ar dispune de o marjă de apreciere care să le permită să determine, să modifice, să adauge sau să deroge de la elementele esențiale ale ajutorului în cauză, Comisia nu ar fi în măsură să aprecieze compatibilitatea acestuia cu piața internă fără a examina condițiile concrete de acordare în fiecare caz individual.

106 Nu aceasta este însă situația în speță. Astfel cum s-a arătat la punctul 80 de mai sus, articolul 2 din anexa II la ACM conține lista exhaustivă a criteriilor de eligibilitate care trebuie îndeplinite în mod cumulativ. Autoritățile însărcinate cu punerea în aplicare a acestei scheme nu pot, așadar, nici să adauge alte criterii de eligibilitate, nici să deroge de la acestea, nici, de altfel, să le modifice conținutul. Astfel, ele sunt obligate să acorde ajutorul dacă toate criteriile sunt respectate și cu condiția ca bugetul total al măsurii să nu fie epuizat sau să se refuze beneficiul acestuia dacă unul dintre criteriile respective nu este îndeplinit. În această privință, ele nu dispun, așadar, de nicio marjă de apreciere, ci acționează în cadrul unei competențe nediscreționare.

107 Desigur, cu ocazia evaluării unora dintre criteriile de eligibilitate, precum cel aferent importanței strategice sau sistemice a întreprinderii în cauză, autoritățile însărcinate cu punerea în aplicare a schemei în cauză ar putea fi chemate să efectueze aprecieri, uneori complexe, cu privire la o multitudine de factori relevanți. Cu toate acestea, faptul de a trebui să efectueze asemenea aprecieri nu se opune, ca atare, calificării măsurii în cauză drept schemă de ajutor în sensul articolului 1 litera (d) din Regulamentul 2015/1589, ținând seama, pe de o parte, de criteriile de eligibilitate enunțate în mod expres în dispozițiile care instituie ajutorul de la care autoritățile naționale nu pot deroga, cărora nu le pot modifica conținutul sau la care nu pot să adauge altele și, pe de altă parte, de faptul că criteriile de eligibilitate menționate, dintre care unele au fost expuse la punctul 4 de mai sus, oferă ele însele indicii concrete pentru ghidarea aprecierilor pe care trebuie să le efectueze autoritățile naționale.

108 În cererea sa introductivă, reclamanta critică de asemenea considerentul (21) al deciziei atacate pentru motivul că „competența consiliului de administrație de a decide în fiecare caz cu privire la conținutul deciziilor întreprinderilor supuse autorizării prealabile care urmează a fi incluse în acordul privind sprijinul financiar public temporar este de asemenea lipsită de orice criteriu obiectiv”. Acest argument rezultă însă dintr-o interpretare parțială a deciziei atacate. Astfel, în considerentul (20) al deciziei atacate, Comisia a arătat că, atunci când achiziționează acțiuni, statul ar dispune de drepturi de veto în ceea ce privește anumite decizii strategice ale întreprinderii. Comisia a subliniat totuși că exercitarea drepturilor de veto menționate ar fi strict limitată la obiectivul revenirii la viabilitate a beneficiarului, precum și la chestiuni supuse autorizației administrative, precum concedierea lucrătorilor, alegerea metodelor de producție mai puțin poluante sau soluțiile digitale. Competența menționată a consiliului de administrație nu este, în consecință, „lipsită de orice criteriu obiectiv”, așa cum consideră reclamanta.

109 În ședință, reclamanta a adăugat de asemenea că autoritățile spaniole ar dispune de o marjă largă de apreciere în ceea ce privește stabilirea cuantumului și a formei ajutorului. Acest argument nu a fost însă invocat în cererea introductivă, iar reclamanta nu a prezentat nicio justificare pentru prezentarea sa tardivă. Nu poate fi considerat nici o dezvoltare a celui de al treilea motiv, în cadrul căruia reclamanta nu menționează decât pretinsa marjă de apreciere a autorităților spaniole în ceea ce privește selectarea beneficiarilor și competența consiliului de administrație de a decide cu privire la întinderea deciziilor întreprinderilor supuse unei autorizații prealabile. Așadar, acesta trebuie respins ca inadmisibil (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punctul 95, Hotărârea din 16 septembrie 2020, BP/FRA, C-669/19 P, nepublicată, EU:C:2020:713, punctul 15, și Hotărârea din 27 septembrie 2012, Ballast Nedam Infra/Comisia, T-362/06, EU:T:2012:492, punctul 137).

110 În al treilea rând, în cererea introductivă, reclamanta arată de asemenea că „Comisia s-a privat de puterea sa de apreciere în cadrul controlului ajutoarelor de stat și a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a permis Regatului Spaniei să exercite o putere discreționară în selectarea beneficiarilor schemei de ajutor”. Chestionată în ședință cu privire la conținutul exact al acestui argument, pe de

o parte, reclamanta a admis că acesta se suprapunea cu cel privind calificarea măsurii în cauză drept schemă de ajutor. Pe de altă parte, aceasta a adăugat că, prin argumentul menționat, reproșa Comisiei un abuz de putere. Cu toate acestea, un eventual abuz de putere constituie un motiv distinct de drept, care nu a fost invocat în cererea introductivă și, prin urmare, nu poate fi invocat, fără nicio justificare, pentru prima dată în ședință. Un asemenea motiv nou este, așadar, tardiv și inadmisibil, conform jurisprudenței citate la punctul 109 de mai sus.

111 Ținând seama de tot ceea ce precedă, se impune respingerea celui de al treilea motiv ca nefondat.

Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe încălcarea drepturilor procedurale ale reclamantei

112 Al treilea motiv, referitor la protecția drepturilor procedurale ale reclamantei ca urmare a neinițierii unei proceduri oficiale de investigare de către Comisie în pofida pretinsei existențe a unor îndoieli serioase, prezintă în realitate un caracter subsidiar pentru cazul în care Tribunalul nu ar fi examinat aprecierea ajutorului ca atare. Astfel, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că un asemenea motiv urmărește să permită să se considere admisibilă introducerea de către o parte interesată, în această calitate, a unei acțiuni în temeiul articolului 263 TFUE, ceea ce, altfel, i s-ar refuza (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 mai 2011, Comisia/Kronoply și Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punctul 48, și Hotărârea din 27 octombrie 2011, Austria/Scheucher-Fleisch și alții, C-47/10 P, EU:C:2011:698, punctul 44). Or, Tribunalul a examinat primele trei motive ale acțiunii referitoare la aprecierea ajutorului ca atare, astfel încât un asemenea motiv este lipsit de finalitatea sa exprimată.

113 În plus, trebuie să se constate că acest motiv este lipsit de conținut autonom. Astfel, în cadrul unui asemenea motiv, reclamantul poate invoca, în vederea protejării drepturilor procedurale de care beneficiază în cadrul procedurii oficiale de investigare, numai motive de natură să demonstreze că aprecierea informațiilor și a elementelor de care dispunea sau putea să dispună Comisia, în cadrul fazei de examinare preliminară a măsurii notificate, ar fi trebuit să dea naștere unor îndoieli cu privire la compatibilitatea acesteia din urmă cu piața internă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 decembrie 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punctul 81, Hotărârea din 9 iulie 2009, 3F/Comisia, C-319/07 P, EU:C:2009:435, punctul 35, și Hotărârea din 24 mai 2011, Comisia/Kronoply și Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punctul 59), precum caracterul insuficient sau incomplet al examinării efectuate de Comisie în cadrul procedurii de examinare preliminară sau existența unor plângeri din partea unor terți. Or, trebuie arătat că al patrulea motiv reia în mod condensat argumentele invocate în cadrul motivelor primul-al treilea, fără a evidenția elemente specifice referitoare la eventuale dificultăți serioase.

114 Pentru aceste motive, trebuie să se constate că, întrucât Tribunalul a examinat pe fond motivele menționate, nu este necesar să se examineze temeinicia acestui motiv.

Cu privire la al cincilea motiv, întemeiat pe încălcarea obligației de motivare

115 Reclamanta susține că Comisia nu și-ar fi îndeplinit obligația de motivare prin faptul că a omis să aprecieze dacă excluderea întreprinderilor care nu sunt stabilite în Spania de la beneficiul ajutorului era conformă cu principiile nediscriminării, liberei prestări a serviciilor și libertății de stabilire.

116 Comisia, susținută de Regatul Spaniei și de Republica Franceză, solicită respingerea celui de al cincilea motiv.

117 Trebuie amintit în această privință că, deși motivarea unui act al Uniunii impusă de articolul 296 alineatul (2) TFUE trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul emitentului actului în cauză, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de justificările măsurii luate, iar Tribunalului să își exercite controlul, nu este însă obligatoriu ca aceasta să specifice toate elementele de drept sau de fapt pertinente. Pe de altă parte, respectarea obligației de motivare trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare a actului, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă (a se vedea Hotărârea din 7 februarie 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, punctul 75 și jurisprudența citată).

118 În speță, în ceea ce privește natura actului în cauză, decizia atacată a fost adoptată la încheierea fazei preliminare de examinare a ajutoarelor, instituită prin articolul 108 alineatul (3) din Tratatul TFUE, al cărei scop este numai acela de a permite Comisiei să își formeze o primă opinie cu privire la compatibilitatea parțială sau totală a ajutorului respectiv, fără a fi inițiată procedura oficială de investigare prevăzută la alineatul (2) al articolului menționat, care, în ceea ce o privește, este destinată să permită Comisiei să obțină informații complete cu privire la toate datele referitoare la acest ajutor.

119 Or, o asemenea decizie, care se adoptă în termene scurte, trebuie să cuprindă numai motivele pentru care Comisia consideră că nu se află în prezența unor dificultăți serioase de apreciere a compatibilității ajutorului respectiv cu piața internă (Hotărârea din 22 decembrie 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punctul 65).

120 În ceea ce privește contextul în care se înscrie decizia atacată, acesta este caracterizat prin pandemia de COVID-19 și prin urgența extremă în care Comisia, mai întâi, a adoptat Cadrul temporar, furnizând atât statelor membre, cât și întreprinderilor afectate de consecințele pandemiei menționate un anumit număr de indicații, apoi a examinat măsurile pe care i le-au notificat statele menționate, în special în temeiul acestui cadru, și, în sfârșit, a adoptat deciziile referitoare la acestea din urmă, printre care decizia atacată. În această privință, din cuprinsul punctelor 1-6 de mai sus reiese că au trecut numai 11 zile între notificarea schemei de ajutor în cauză și adoptarea deciziei atacate.

121 Or, în pofida naturii deciziei atacate și a împrejurărilor excepționale care au însoțit adoptarea sa, trebuie arătat că aceasta cuprinde totuși 92 de considerente și permite înțelegerea motivelor de fapt și de drept pentru care Comisia a decis să nu ridice obiecții privind schema de ajutor în cauză. Astfel, în decizia atacată, Comisia a expus, chiar dacă uneori succint, având în vedere urgența, motivele pentru care schema de ajutor în cauză îndeplinea condițiile prevăzute la articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE.

122 În ceea ce privește în special motivarea deciziei atacate referitoare la excluderea întreprinderilor care nu sunt stabilite în Spania de la beneficiul ajutorului, trebuie amintit că Curtea a avut deja ocazia să statueze că obligația de motivare se limitează, în principiu, la motivele pentru care o anumită categorie de operatori beneficiază de o anumită măsură, dar nu implică justificarea excluderii tuturor celorlalți operatori care nu se află într-o situație comparabilă. Astfel, întrucât numărul de categorii excluse de la beneficiul unei măsuri este potențial nelimitat, nu s-ar putea pretinde Comisiei să furnizeze o motivare specifică pentru fiecare dintre acestea (a se vedea în această privință Hotărârea din 15 aprilie 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224,

punctul 81). În speță, în ceea ce privește o schemă de ajutor destinată să se aplice întregii economii a unui stat membru, astfel încât numărul de operatori excluși de la beneficiul acestei scheme poate fi potențial nelimitat, obligația de motivare care revine Comisiei nu merge până la a impune acesteia să examineze dacă toți sau unii dintre operatorii astfel excluși se află într-o situație comparabilă cu cea a beneficiarilor ajutorului și să justifice, dacă este cazul, excluderea tuturor acestor operatori de la beneficiul ajutorului.

123 În plus și în orice caz, din moment ce decizia atacată expune, pe de o parte, caracteristicile schemei de ajutor, inclusiv criteriile de eligibilitate pentru a beneficia de aceasta, și, pe de altă parte, expune, chiar succint, motivele pentru care Comisia a considerat că schema menționată nu încalcă libertățile fundamentale de circulație [a se vedea în special considerentele (46), (59) și (60) ale deciziei atacate], ea permite atât reclamantei să își exercite dreptul la o cale de atac efectivă, astfel cum reiese din primul său motiv, care demonstrează că a putut înțelege întinderea deciziei atacate în această privință, cât și Tribunalului să își exercite controlul.

124 Al cincilea motiv trebuie, așadar, respins.

125 Având în vedere tot ceea ce precedă, se impune respingerea acțiunii în ansamblul său.

Cu privire la cheltuielile de judecată

126 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamanta a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele ale Comisiei, conform concluziilor acesteia din urmă.

127 Regatul Spaniei și Republica Franceză suportă propriile cheltuieli de judecată, în temeiul articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a zecea extinsă)

declară și hotărăște:

1) **Respinge acțiunea.**

2) **Obligă Ryanair DAC la suportarea propriilor cheltuieli de judecată, precum și a celor efectuate de Comisia Europeană.**

3) **Regatul Spaniei și Republica Franceză suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Stancu

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 19 mai 2021.

Semnături