Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu kymmenes jaosto)

19 päivänä toukokuuta 2021 *

[Teksti oikaistu 11.8.2021 annetulla määräyksellä]

Valtiontuet – Espanja – Espanjan talouden kannalta systeemisten ja strategisten yritysten tukemiseksi toteutetut pääomitustoimet covid-19-pandemian johdosta – Vastustamatta jättämistä koskeva päätös – Tilapäiset valtiontukipuitteet – Jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen tähtäävä toimenpide – Jäsenvaltion koko talouden kattava toimenpide – Syrjintäkiellon periaate – Palvelujen tarjoamisen vapaus ja sijoittautumisvapaus – Oikeasuhteisuus – Kriteeri tuensaajien sijoittautumisesta Espanjaan – Tuen myönteisiä ja sen kielteisiä vaikutuksia kaupankäynnin edellytyksiin ja vääristymättömän kilpailun ylläpitämiseen ei ole vertailtu keskenään – SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohta – Tukiohjelman käsite – Perusteluvelvollisuus

Asiassa T-628/20,

[sellaisena kuin se on oikaistuna 11.8.2021 annetulla määräyksellä] **Ryanair DAC**, kotipaikka Swords (Irlanti), edustajinaan asianajajat F.-C. Laprévote, E. Vahida, V. Blanc, I.-G. Metaxas-Maranghidis,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään L. Flynn, S. Noë ja F. Tomat,

vastaajana,

jota tukevat

Espanjan kuningaskunta, asiamiehinään L. Aguilera Ruiz ja S. Centeno Huerta,

ja

Ranskan tasavalta, asiamiehinään P. Dodeller ja T. Stehelin,

väliintulijoina,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta vaatimuksesta valtiontuesta SA.57659 (2020/N) – Espanja covid-19: pääomitusrahasto – 31.7.2020 annetun komission päätöksen C(2020) 5414 final kumoamiseksi,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kymmenes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Kornezov (esittelevä tuomari) sekä tuomarit E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse ja M. Stancu,

kirjaaja: hallintovirkamies I. Pollalis,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 24.2.2021 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asian tausta

1 Espanjan kuningaskunta ilmoitti 20.7.2020 Euroopan komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti tukiohjelmasta, jolla on tarkoitus perustaa strategisten yritysten vakavaraisuustukirahasto (jäljempänä rahasto) sellaisten elinkelpoisten yritysten vakavaraisuuden tukemiseksi, joita pidetään Espanjan talouden kannalta systeemisinä tai strategisina ja joilla on tilapäisiä vaikeuksia covid-19-pandemian johdosta.

2 Rahastosta myönnetään rahoitusta ostamalla Espanjaan sijoittautuneiden muiden kuin rahoitusyritysten liikkeeseen laskemia rahoitusvälineitä ja arvopapereita ilman kokoon tai toimialaan liittyviä rajoituksia. Rahastoa hallinnoi johtokunta, joka tekee tukihakemuksia koskevat päätökset ja vahvistaa tuensaajille myönnettävän julkisen rahoituksen ehdot. Sociedad Española de Participaciones Industrialesin (Espanjan valtion teollisuusosuuksien holdingyhtiö, jäljempänä SEPI), joka on Espanjan valtion omistusosuuksia hallinnoiva julkinen holdingyhtiö, tehtävänä on muun muassa hakemusten, varojen käytön ja valtion hankkimien arvopapereiden kirjaamisen ennakollinen arviointi. Johtokunta toimittaa julkisen rahoituksen myöntämistä koskevat päätökset Espanjan ministerineuvoston hyväksyttäväksi. Rahaston johtokunta on ministeriöiden välinen komitea, jonka puheenjohtajana on SEPI:n pääjohtaja ja jossa on mukana myös talous-, finanssi-, teollisuus- ja energiaministeriöiden edustajia.

3 Tukiohjelman talousarvioksi on vahvistettu 10 miljardia euroa, jotka rahoitetaan valtion talousarviosta. Rahaston tukitoimet ovat lähtökohtaisesti yli 25 miljoonaa euroa tuensaajaa kohden. Yli 250 miljoonan euron tuesta tuensaajaa kohden ilmoitetaan kuitenkin erikseen komissiolle. Rahastosta rahoitettuja tilapäisiä tukitoimia myönnetään 30.6.2021 saakka.

4 Voidakseen saada tukea kyseessä olevasta tukiohjelmasta yritysten on täytettävä useita kumulatiivisia tukikelpoisuuskriteereitä, jotka ovat lähinnä seuraavat:

– Yritysten on oltava muita kuin rahoitusyrityksiä, jotka ovat sijoittautuneet Espanjaan ja joiden pääasialliset toimipaikat ovat siellä.

– Ne ovat systeemisesti tai strategisesti merkittäviä tiettyyn toimialaan kuulumisen vuoksi, kansanterveyteen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvien yhteyksiensä vuoksi tai koko talouteen kohdistuvan vaikutuksensa vuoksi taikka niiden innovaatiotoiminnan, niiden tarjoamien palvelujen olennaisen luonteen tai sen merkityksen vuoksi, joka niillä on vihreään siirtymään, digitalisointiin, tuottavuuden lisäämiseen ja inhimilliseen pääomaan liittyvien keskipitkän aikavälin tavoitteiden toteuttamisessa.

– Ne ovat vaarassa lopettaa toimintansa tai niillä on vakavia vaikeuksia jatkaa toimintaansa ilman tilapäistä julkista tukea.

– Niiden toiminnan tahdonvastaisella lopettamisella on huomattava kielteinen vaikutus elinkeinoelämään tai työllisyyteen kansallisesti tai alueellisesti.

– Niiden on osoitettava elinkelpoisuutensa keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä esittämällä kannattavuussuunnitelma, jossa mainitaan yrityksen keinot kriisistä selviytymiseksi ja kuvaillaan julkisen tuen ehdotettua käyttöä.

– Niiden on esitettävä alustava aikataulu rahastosta myönnetyn valtiontuen takaisinmaksulle.

– Niiden ei voida katsoa olleen vaikeuksissa jo 31.12.2019.

5 Lisäksi yritysten, jotka haluavat hyötyä kyseessä olevasta tukiohjelmasta, on osoitettava asianmukaisin todistein, ettei niiden käytettävissä ole pankeilta tai rahoitusmarkkinoilta saatavaa yksityistä rahoitusta tai että se on käytettävissä kustannuksin, jotka haittaisivat niiden elinkelpoisuutta.

6 Komissio antoi 31.7.2020 päätöksen C(2020) 5414 final valtiontuesta SA.57659 (2020/N) – Espanja covid-19: pääomitusrahasto (jäljempänä riidanalainen päätös), jossa se katsoi, että kyseessä oleva toimenpide oli SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea mutta että se soveltui sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan ja 19.3.2020 annetun komission tiedonannon nojalla, jonka otsikko on ”Tilapäiset puitteet valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19-epidemiassa” (EUVL 2020, C 91 I, s. 1) ja jota on muutettu 3.4.2020 (EUVL 2020, C 112 I, s. 1), 13.5.2020 (EUVL 2020, C 164, s. 3) ja 29.6.2020 (EUVL 2020, C 218, s. 3) (jäljempänä tilapäiset puitteet), eikä se täten vastustanut kyseistä toimenpidettä.

Asian käsittelyn vaiheet sekä asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset

7 Kantaja eli Ryanair DAC nosti nyt käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 16.10.2020 toimittamallaan kannekirjelmällä.

8 Kantaja pyysi unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon samana päivänä toimittamallaan asiakirjalla, että tämä kanne ratkaistaisiin unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 151 ja 152 artiklan mukaisessa nopeutetussa menettelyssä. Unionin yleinen tuomioistuin (kymmenes jaosto) hyväksyi 10.11.2020 tekemällään päätöksellä pyynnön asian käsittelemisestä nopeutetussa menettelyssä.

9 Komissio toimitti 30.11.2020 vastinekirjelmän unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon.

10 Kantaja teki 14.12.2020 työjärjestyksen 106 artiklan 2 kohdan nojalla perustellun pyynnön asianosaisten kuulemiseksi pidettävän istunnon järjestämisestä.

11 Unionin yleinen tuomioistuin päätti kymmenennen jaoston ehdotuksesta siirtää asian työjärjestyksen 28 artiklan nojalla laajennetun ratkaisukokoonpanon käsiteltäväksi.

12 Espanjan kuningaskunta ja Ranskan tasavalta pyysivät unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 18.12.2020 ja 22.12.2020 toimittamillaan asiakirjoilla saada osallistua tähän oikeudenkäyntiin väliintulijoina tukeakseen komission vaatimuksia.

13 Unionin yleisen tuomioistuimen kymmenennen jaoston puheenjohtaja hyväksyi 12.1.2021 antamillaan päätöksillä Espanjan kuningaskunnan ja Ranskan tasavallan väliintulot.

14 Espanjan kuningaskunnalle ja Ranskan tasavallalle annettiin 14.1.2021 tiedoksi annetuilla prosessinjohtotoimilla työjärjestyksen 154 artiklan 3 kohdan nojalla lupa jättää väliintulokirjelmä. Ranskan tasavalta ja Espanjan kuningaskunta toimittivat 28.1. ja 29.1.2021 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon väliintulokirjelmänsä.

15 Työjärjestyksen 89 artiklan mukaisena prosessinjohtotoimena unionin yleinen tuomioistuin kehotti 5.2.2021 komissiota ja Espanjan kuningaskuntaa vastaamaan istunnossa kahteen kysymykseen. Komissio ja Espanjan kuningaskunta noudattivat tätä pyyntöä.

16 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen ja

– velvoittaa komission korvaamaan niiden oikeudenkäyntikulut.

17 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen ja

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18 Espanjan kuningaskunta ja Ranskan tasavalta vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin jättää kanteen tutkimatta tai toissijaisesti hylkää sen kokonaisuudessaan perusteettomana.

Oikeudellinen arviointi

19 On palautettava mieleen, että unionin tuomioistuimilla on oikeus arvioida kunkin asian olosuhteiden perusteella, voidaanko kanteen hylkäämistä lausumatta sitä ennen sen tutkittavaksi ottamisesta pitää hyvän oikeudenkäytön perusteella oikeutettuna (ks. vastaavasti tuomio 26.2.2002, neuvosto v. Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, 51 ja 52 kohta ja tuomio 14.9.2016, Trajektna luka Split v. komissio, T-57/15, ei julkaistu, EU:T:2016:470, 84 kohta). Kun otetaan huomioon erityisesti seikat, jotka ovat johtaneet nyt esillä olevan asian käsittelemiseen nopeutetussa menettelyssä, ja se, mikä merkitys asiakysymykseen annettavalla nopealla vastauksella on sekä kantajalle että komissiolle, Espanjan kuningaskunnalle ja Ranskan tasavallalle, on siis heti aluksi tutkittava, onko kanne perusteltu, lausumatta ensin sen tutkittavaksi ottamisesta.

20 Kantaja vetoaa kanteensa tueksi viiteen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen perustuu syrjintäkiellon, palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden periaatteiden loukkaamiseen, toinen siihen, ettei ole noudatettu velvollisuutta vertailla keskenään tuen myönteisiä ja sen kielteisiä vaikutuksia kaupankäynnin edellytyksiin ja vääristymättömän kilpailun ylläpitämiseen, kolmas kyseessä olevan toimenpiteen virheelliseen luokitteluun tukiohjelmaksi, neljäs kantajan menettelyllisten oikeuksien loukkaamiseen ja viides perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämiseen.

Ensimmäinen kanneperuste, joka perustuu syrjintäkiellon, palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden periaatteiden loukkaamiseen

21 Ensimmäisessä kanneperusteessa on pääasiallisesti neljä osaa, joista ensimmäisen mukaan tukiohjelmalla loukataan syrjintäkiellon periaatetta, toisen mukaan tukiohjelma ei ole sille asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeellinen eikä oikeasuhteinen, kolmannen mukaan sillä rajoitetaan palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta ja neljännen mukaan näin asetettu rajoitus ei ole oikeutettu.

Ensimmäisen kanneperusteen kaksi ensimmäistä osaa, jotka perustuvat syrjintäkiellon periaatteen loukkaamiseen

22 Kantaja väittää, että riidanalaisella päätöksellä loukataan syrjintäkiellon periaatetta, koska kyseessä olevalla toimenpiteellä syrjitään yrityksiä, jotka eivät ole sijoittautuneet Espanjaan ja joiden pääasialliset toimipaikat eivät ole siellä, sillä niille ei voida myöntää tukea, vaikka ne voivat myös olla systeemisesti ja strategisesti merkittäviä Espanjan talouden kannalta, kuten on kantajan tapauksessa. Kantajan mukaan tällainen erilainen kohtelu ei kuitenkaan ole tarpeellista eikä se ole oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, koska yritykset, jotka eivät ole sijoittautuneet Espanjaan ja joiden pääasialliset toimipaikat eivät ole siellä mutta jotka toimivat tässä jäsenvaltiossa, ovat kohdanneet samat covid-19-pandemian aiheuttamat vaikeudet, koska niiden poistuminen Espanjan markkinoilta aiheuttaisi yhteiskunnallisia vaikeuksia ja häiritsisi vakavasti Espanjan taloutta ja koska vaihtoehtoinen ja syrjimätön toimenpide olisi tuen myöntäminen asianomaisten yritysten markkinaosuuksien perusteella.

23 Komissio, jota Espanjan kuningaskunta ja Ranskan tasavalta tukevat, kiistää kantajan väitteet.

24 SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan sanamuodon mukaan sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää tukea jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen.

25 Oikeuskäytännön mukaan perussopimuksen yleisestä rakenteesta seuraa, ettei SEUT 108 artiklassa määrätty menettely saa koskaan johtaa perussopimuksen erityismääräysten vastaiseen tulokseen. Komissio ei näin ollen voi todeta sisämarkkinoille soveltuvaksi valtiontukea, joka on joiltain osin muiden perussopimuksen määräysten vastainen. Komissio ei myöskään voi todeta sisämarkkinoille soveltuvaksi valtiontukea, joka on joiltain osin unionin oikeuden yleisten periaatteiden eli esimerkiksi yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastainen (tuomio 15.4.2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, 50 ja 51 kohta ja tuomio 22.9.2020, Itävalta v. komissio, C-594/18 P, EU:C:2020:742, 44 kohta).

26 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että yksi kyseessä olevan tukiohjelman tukikelpoisuuskriteereistä – eli kriteeri, joka koskee tuensaajien sijoittautumista Espanjaan ja niiden pääasiallisten toimipaikkojen sijaitsemista kyseisessä jäsenvaltiossa – johtaa siihen, että

yrityksiä, jotka ovat sijoittautuneet Espanjaan ja joiden pääasialliset toimipaikat ovat siellä ja jotka voivat saada tukea mainitusta tukiohjelmasta, jos ne täyttävät myös muut tukikelpoisuuskriteerit, kohdellaan eri tavalla kuin yrityksiä, jotka ovat sijoittautuneet toiseen jäsenvaltioon tai joiden pääasialliset toimipaikat ovat toisessa jäsenvaltiossa ja jotka eivät ole oikeutettuja tähän tukeen.

27 Jos oletetaan niin – kuten kantaja väittää –, että tämä erilainen kohtelu voidaan rinnastaa syrjintään, on tarkastettava, onko se perusteltavissa hyväksyttävällä tavoitteella ja onko se tarpeellinen, asianmukainen ja oikeasuhteinen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi. Siltä osin kuin kantaja vetoaa SEUT 18 artiklan ensimmäiseen kohtaan, on myös korostettava, että kyseisen määräyksen mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä perussopimusten soveltamisalalla, ”sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten erityismääräysten soveltamista”. Näin ollen on tarkastettava, onko tämä erilainen kohtelu sallittua SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla, joka on riidanalaisen päätöksen oikeudellinen perusta. Tämä tutkinta edellyttää yhtäältä, että kyseessä olevan tukiohjelman tavoite on viimeksi mainitun määräyksen vaatimusten mukainen, ja toisaalta, että tuen myöntämistä koskevilla yksityiskohdilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

28 Kyseessä olevan tukiohjelman tavoitteesta on ensinnäkin muistutettava, että Espanjan kuningaskunta on perustanut kyseisen toimenpiteen SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohtaan (riidanalaisen päätöksen 5 perustelukappale). Kuten riidanalaisen päätöksen 57 ja 58 perustelukappaleesta ilmenee, mainitulla ohjelmalla pyritään poistamaan Espanjan taloudessa oleva covid-19-pandemiasta aiheutunut vakava häiriö, ja tämä tavoite vastaa yhtä SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitetuista tilanteista. Kyseessä olevalla tukiohjelmalla varmistetaan, että Espanjan talouden kannalta systeemisinä tai strategisina pidettävillä yrityksillä on riittävästi ulkopuolista rahoitusta, jotta ne voivat palauttaa pääomarakenteensa aikana, jona covid-19-pandemia häiritsee vakavasti luotto- ja pääomamarkkinoiden toimintaa.

29 On katsottava, että kyseessä olevan tukiohjelman tavoite täyttää SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa asetetut edellytykset, koska riidanalaisessa päätöksessä on osoitettu oikeudellisesti riittävällä tavalla sekä se, että Espanjan taloudessa on covid-19-pandemiasta aiheutunut vakava häiriö, että se, että covid-19-pandemiasta on aiheutunut merkittäviä haitallisia vaikutuksia Espanjan taloudelle.

30 Lisäksi kriteeri tuensaajien strategisesta ja systeemisestä merkityksestä heijastaa hyvin kyseessä olevan tuen tavoitetta, joka on SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitettu Espanjan taloudessa olevan vakavan häiriön poistaminen.

31 Kun toiseksi on kyse sen tarkastelemisesta, ettei tuen myöntämistä koskevilla yksityiskohdilla ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseessä olevan tukiohjelman tavoitteen saavuttamiseksi ja SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa asetettujen edellytysten täyttämiseksi, on mainittava seuraavat seikat.

32 Kyseessä olevan tukiohjelman asianmukaisuudesta ja tarpeellisuudesta on todettava ensinnäkin, että tukiohjelma on käsiteltävässä asiassa hyväksytty muun muassa tilapäisten puitteiden 3.11 jakson nojalla, jonka otsikko on ”Pääomitustoimet” ja jonka 44 ja 45 kohdassa todetaan seuraavaa:

> ”44 Näissä tilapäisissä puitteissa vahvistetaan EU:n valtiontukisääntöjen mukaiset kriteerit, joiden perusteella jäsenvaltiot voivat myöntää julkista tukea oman pääoman ehtoisten ja/tai hybridipääomainstrumenttien muodossa yrityksille, joilla on taloudellisia vaikeuksia covid-19-epidemian vuoksi. Puitteilla on tarkoitus varmistaa, ettei talouden häiriintyminen johda sellaisten yritysten tarpeettomaan poistumiseen markkinoilta, jotka olivat elinkelpoisia ennen covid-19-epidemiaa. Sen vuoksi pääomitukset eivät saa ylittää vähimmäismäärää, joka tarvitaan tuensaajan elinkelpoisuuden varmistamiseksi, ja niillä olisi ainoastaan palautettava covid-19-epidemiaa edeltänyt tuensaajan pääomarakenne menemättä sen pidemmälle. Suurten yritysten on raportoitava, miten saadulla tuella edistetään kyseisten yritysten toimintaa vihreään ja digitaaliseen siirtymään liittyvien EU:n tavoitteiden ja kansallisten velvoitteiden, myös vuotta 2050 koskevan EU:n ilmastonneutraaliustavoitteen mukaisesti.
>
> 45 Samalla komissio tähdentää, että kansallisen julkisen tuen myöntämistä oman pääoman ehtoisten ja/tai hybridipääomainstrumenttien muodossa tukiohjelmien yhteydessä tai yksittäisissä tapauksissa olisi harkittava vain, jos muuta sopivaa ratkaisua ei löydy. Lisäksi tällaisten instrumenttien liikkeeseenlaskuun olisi sovellettava tiukkoja edellytyksiä, koska ne vääristävät merkittävästi yritysten välistä kilpailua. Sen vuoksi tukitoimille on vahvistettava selkeät edellytykset, jotka koskevat valtion mukaantuloa, korvauksia ja irtautumista kyseisten yritysten omasta pääomasta, hallinnointisäännöksiä ja asianmukaisia toimenpiteitä, joilla voidaan rajoittaa kilpailun vääristymistä. Tätä taustaa vasten komissio toteaa, että jos kansalliset tukitoimet suunnitellaan siten, että ne vastaavat jäsenvaltioiden talouksien vihreään ja digitaaliseen siirtymään liittyviä EU:n politiikkatavoitteita, pitkän aikavälin kasvu on kestävämpää ja samalla edistetään vuotta 2050 koskevan EU:n ilmastonneutraaliustavoitteen saavuttamista.”

33 Ottaessaan käyttöön kyseessä olevan tukiohjelman Espanjan kuningaskunta pyrki täten toteuttamaan tilapäisten puitteiden 3.11 jakson mukaisesti pääomitustoimia osakaslainoina, hybridivelkoina tai muina omaksi pääomaksi muunnettavina instrumentteina (hybridipääomainstrumentit), osakemerkintöinä (oman pääoman instrumentit), etuoikeudeltaan huonompina lainoina tai muina pääomainstrumentteina (riidanalaisen päätöksen 15 perustelukappale) tietyille yrityksille, joilla on tilapäisiä vaikeuksia covid-19-pandemian kielteisten vaikutusten johdosta.

34 Kantaja väittää lähinnä, ettei ole asianmukaista eikä tarpeellista myöntää tukea pelkästään Espanjaan sijoittautuneille yrityksille, joiden pääasialliset toimipaikat ovat tässä jäsenvaltiossa.

35 Tältä osin on aluksi todettava, että kyseessä oleva tukiohjelma muodostuu Espanjan valtion myöntämästä omasta pääomasta tai hybridi-instrumenteista, joiden avulla kyseinen jäsenvaltio tulee väliaikaisesti mukaan asianomaisten yritysten pääomaan, kuten tilapäisten puitteiden 45 kohdasta ilmenee. Kun otetaan huomioon kyseessä olevien pääomitustoimien luonne, on perusteltua, että asianomainen jäsenvaltio pyrkii varmistumaan siitä, että mainitusta ohjelmasta mahdollisesti hyötyvät yritykset ovat vakaasti läsnä sen alueella ja että niiden ja jäsenvaltion talouden välillä on pysyvä yhteys. Kyseisen jäsenvaltion viranomaisten on nimittäin voitava valvoa jatkuvasti ja tehokkaasti sitä, miten tukea käytetään, sekä hallinnointilausekkeiden ja kaikkien muiden kilpailun vääristymien rajoittamiseksi määrättyjen toimenpiteiden

noudattamista. Niiden on lisäksi voitava organisoida ja valvoa Espanjan valtion myöhemmin määrättyä irtautumista näiden yritysten pääomasta. Tätä varten asianomaisella jäsenvaltiolla on oltava toimivalta tarvittaessa puuttua asiaan, jotta se voi vaatia kyseessä olevan julkisen rahoituksen myöntämiseen liittyvien ehtojen ja sitoumusten noudattamista.

36 Tukikelpoisuuskriteeri, joka koskee tuensaajien sijoittautumista Espanjaan sekä niiden pääasiallisten toimipaikkojen sijaitsemista tässä jäsenvaltiossa, merkitsee näin ollen sitä, että kyseessä olevalla jäsenvaltiolla on tarve varmistua tuensaajien läsnäolon tietynasteisesta vakaudesta ja niiden pysyvästä kiinnittymisestä Espanjan talouteen. Mainittu kriteeri nimittäin edellyttää paitsi sitä, että tuensaajan kotipaikka on Espanjassa, myös sitä, että tuensaajan pääasialliset toimipaikat sijaitsevat siellä, mikä nimenomaan osoittaa, että kyseessä olevan tukiohjelman tarkoituksena on tukea yrityksiä, jotka ovat tosiasiallisesti ja pysyvästi kiinnittyneet Espanjan talouteen, mikä on yhteensopivaa tukiohjelman tavoitteen kanssa, joka on Espanjan talouden vakavan häiriön poistaminen.

37 Tällaisen Espanjan talouteen kohdistuvan vakaan ja pysyvän yhteyden olemassaolo on sitä vastoin lähtökohtaisesti epätodennäköisempää pelkkien palveluntarjoajien kohdalla, joiden suoritukset voivat luonnostaan päättyä hyvin lyhyessä ajassa elleivät välittömästi, sekä sellaisten Espanjaan sijoittautuneiden yritysten kohdalla, joiden pääasialliset toimipaikat sijaitsevat tämän valtion ulkopuolella, mistä syystä mahdollisella julkisella rahoituksella näiden palveluntarjoajien ja yritysten toimintojen tukemiseksi edesautetaan vähemmän kyseisen jäsenvaltion talouden vakavan häiriön poistamista.

38 Tämän jälkeen on todettava, että tarve varmistua siitä, että kyseessä olevilla tuensaajilla on vakaa ja pysyvä yhteys Espanjan talouteen, on koko kyseessä olevan ohjelman perusta, kuten muista tukikelpoisuuskriteereistä sekä tuen myöntämistä koskevista yksityiskohdista ilmenee.

39 On nimittäin todettava, että kyseessä oleva tuki on varattu yrityksille, joita pidetään Espanjan talouden kannalta systeemisesti tai strategisesti merkittävinä. Kohdentaessaan kyseessä olevan tukiohjelman tällä tavoin Espanjan kuningaskunta on päättänyt tukea ainoastaan yrityksiä, joilla on olennainen merkitys sen taloudelle, koska niiden vaikeudet vaikuttavat niiden systeemisen ja strategisen merkityksen vuoksi vakavasti Espanjan yleiseen taloudentilaan. Tästä syystä yritykset, joita ei pidetä Espanjan talouden kannalta systeemisinä tai strategisina, eivät voi saada kyseistä tukea, vaikka ne ovatkin sijoittautuneet Espanjaan ja niiden pääasialliset toimipaikat sijaitsevat kyseisessä jäsenvaltiossa.

40 Useat muut tukikelpoisuuskriteerit ilmentävät myös Espanjan valtion tarvetta varmistua siitä, että tuensaajien ja sen talouden välillä on olemassa pysyvä eli keskipitkän ja pitkän aikavälin yhteys. Systeemisesti ja strategisesti merkittävien tuensaajien kriteerillä viitataan siten muun muassa ”merkitykse[en], joka niillä on vihreään siirtymään, digitalisointiin, tuottavuuden lisäämiseen ja inhimilliseen pääomaan liittyvien keskipitkän aikavälin tavoitteiden toteuttamisessa”. Toinen tukikelpoisuuskriteeri edellyttää, että tuensaajat osoittavat elinkelpoisuutensa keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä esittämällä kannattavuussuunnitelman, jossa mainitaan yrityksen keinot kriisistä selviytymiseksi ja kuvaillaan julkisen tuen ehdotettua käyttöä (riidanalaisen päätöksen 10 perustelukappaleen d kohta). Kyseessä olevien yritysten on lisäksi esitettävä alustava aikataulu rahastosta myönnetyn valtiontuen takaisinmaksulle ja tämän aikataulun noudattamiseksi toteutettavat toimenpiteet (riidanalaisen päätöksen 10 perustelukappaleen e kohta). Nämä kriteerit ilmentävät siten konkreettisesti sitä, että on välttämätöntä yhtäältä, että kyseessä oleva tuensaaja on pysyvästi integroitunut Espanjan talouteen ja että se on sitä jatkossakin keskipitkällä

ja pitkällä aikavälillä, jotta se voi täyttää edellä mainitut kehittämistavoitteet, ja toisaalta, että Espanjan viranomaisilla on mahdollisuus valvoa tuensaajien sitoumusten noudattamista ja täytäntöönpanoa.

41 Kyseessä oleva tukiohjelma sisältää myös joukon jälkikäteisrajoituksia, joilla pyritään rajoittamaan kilpailun vääristymistä ja takaamaan tuensaajien hyvä hallinto, ja tuen käyttötavan (riidanalaisen päätöksen 36–39 perustelukappale), ja siinä asetetaan kansallisille viranomaisille avoimuutta ja tilinpitoa koskevia velvollisuuksia kyseisen tuen käytössä (riidanalaisen päätöksen 40 perustelukappale). Näin ollen esimerkiksi niin kauan kuin tuensaajat eivät ole maksaneet takaisin saamaansa tukea, ne eivät saa ottaa liiallisia riskejä tai tavoitella tuella rahoitettua aggressiivista kaupallista kasvua. Ne eivät myöskään voi mainostaa rahastosta tehtyjä investointeja kaupallisia tarkoituksia varten. Tuensaajien on myös kiellettyä toteuttaa tiettyjä yrityskeskittymiä tai hankintoja niin kauan kuin ne eivät ole maksaneet takaisin vähintään 75:tä prosenttia tuesta (riidanalaisen päätöksen 78–81 perustelukappale). Lisäksi niin kauan kuin tukea ei ole maksettu takaisin kokonaisuudessaan, tuensaajat eivät voi jakaa osinkoja (riidanalaisen päätöksen 82 perustelukappale) ja niiden johdolle maksettaville korvauksille on asetettu yläraja (riidanalaisen päätöksen 83 perustelukappale). Jos lisäksi kuuden vuoden kuluttua siitä, kun rahastosta on saatu pääomaa, rahaston omistuksessa olevien osakkeiden osuus ei ole alentunut alle 15 prosenttiin, tuensaajan on esitettävä rakenneuudistussuunnitelma Espanjan viranomaisille, jotka ilmoittavat suunnitelmasta komissiolle sen hyväksymistä varten (riidanalaisen päätöksen 89 perustelukappale). Käyttöön otetaan myös mekanismi, jolla vältetään vaara siitä, että tuensaaja ostaa valtion osakkeita takaisin kolmansilta osapuolilta hinnoin, jotka alittavat valtion nimellisinvestoinnin hinnan (riidanalaisen päätöksen 35 ja 74 perustelukappale). Myös nämä jälkikäteisrajoitukset osoittavat sen, että Espanjan viranomaisilla on tarve ja velvollisuus valvoa jatkuvasti tuensaajien toimintojen eri tekijöitä. Tätä varten niillä on oltava toimivalta tarvittaessa puuttua asiaan, jotta ne voivat vaatia näiden rajoitusten noudattamista.

42 On siis ilmeistä, että yhdistäessään edellä 34–40 kohdassa mainitut tukikelpoisuuskriteerit ja jälkikäteisrajoitukset Espanjan kuningaskunta pyrki lähinnä varmistumaan keskipitkän ja pitkän aikavälin taloudellisen kehityksen näkymän yhteydessä siitä, että tuensaajien ja sen talouden välillä oli olemassa kestävä ja vastavuoroinen yhteys.

43 Kyseessä oleva tukiohjelma on näin ollen asianmukainen ja tarpeellinen Espanjan taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen tähtäävän tavoitteen saavuttamiseksi, kun siinä rajataan tuen myöntäminen yksinomaan Espanjan talouden kannalta systeemisesti tai strategisesti merkittäville yrityksille, jotka ovat sijoittautuneet kyseiseen jäsenvaltioon ja joiden pääasialliset toimipaikat sijaitsevat siellä, sillä perusteella, että vakaat ja vastavuoroiset siteet yhdistävät kyseiset yritykset tämän jäsenvaltion talouteen.

44 Kyseessä olevan tukiohjelman oikeasuhteisuudesta kantaja katsoo toiseksi lähinnä, että yritys voi myös olla Espanjan talouden kannalta systeemisesti ja strategisesti merkittävä, vaikkei se olekaan sijoittautunut Espanjaan, joten mainitulla ohjelmalla tavoiteltu tavoite voitaisiin saavuttaa käyttämällä tukikelpoisuuskriteerinä sijoittautumisjäsenvaltion sijaan toista kriteeriä, joka koskee asianomaisten yritysten markkinaosuuksia.

45 Vaikka tässä yhteydessä ei ole suljettu pois sitä, että yritys, joka ei ole sijoittautunut Espanjaan ja jonka pääasialliset toimipaikat eivät sijaitse tässä jäsenvaltiossa, voisi tietyissä erityisolosuhteissa olla systeemisesti tai strategisesti merkittävä Espanjan talouden kannalta, on palautettava mieleen, että valtion varojen myöntäminen SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla edellyttää, että tuella, jonka asianomainen jäsenvaltio myöntää, vaikka se on vakavissa

vaikeuksissa, voidaan poistaa sen talouden häiriöt, mikä edellyttää sitä, että huomioon otetaan niiden yritysten tilanne, joiden avulla tätä taloutta voidaan elvyttää, minkä vuoksi vakaata ja pysyvää yhteyttä mainitun valtion talouteen edellyttävä kriteeri on erityisen merkityksellinen.

46 Yhtäältä kyseessä olevan tukiohjelman taustalla olevaa tarvetta siitä, että tuensaajat ovat vakaasti ja pysyvästi kiinnittyneet Espanjan talouteen, ei olisi tai ainakin se olisi vähäisempi, jos Espanjan kuningaskunta olisi vahvistanut toisen kriteerin, jonka nojalla tukikelpoisia olisivat kantajan tapaan pelkkinä palveluntarjoajina Espanjassa toimivat yritykset, sillä palvelusuoritukset voivat luonnostaan päättyä hyvin lyhyessä ajassa elleivät välittömästi, kuten edellä 37 kohdassa on muistutettu. Mikään ei siis takaa Espanjan kuningaskunnalle sitä, että yritykset, jotka eivät ole sijoittautuneet sen alueelle ja joiden pääasialliset toimipaikat eivät sijaitse siellä, osallistuisivat Espanjan talouteen kriisin jälkeenkin, jos oletetaan, että niiden annettaisiin hyötyä pääomitustoimista.

47 Toisaalta siis se, että kantaja on Espanjan suurin lentoyhtiö, jonka markkinaosuus on noin 20 prosenttia kyseisessä jäsenvaltiossa, tai vielä se, että sen poistuminen näiltä markkinoilta johtaisi yhteiskunnallisiin vaikeuksiin, ei merkitse sitä, että komissio olisi tehnyt arviointivirheen katsoessaan kyseessä olevan tukiohjelman soveltuvan sisämarkkinoille. Tämä argumentti nimittäin perustuu kantajan erityistilanteeseen matkustajalentoliikenteen markkinoilla Espanjassa, vaikka kyseessä olevalla tukiohjelmalla pyritään tukemaan Espanjan koko taloutta erottelematta kyseessä olevaa taloudenalaa, minkä johdosta Espanjan kuningaskunta on ottanut huomioon taloutensa kokonaistilanteen ja keskipitkän ja pitkän aikavälin taloudellisen kehityksen näkymät eikä tietyn yrityksen erityistilannetta.

48 Säätäessään yleisesti sovellettavan ja monialaisen tukiohjelman mukaisen tuen myöntämistä koskevista yksityiskohdista kyseessä oleva jäsenvaltio saattoi täten perustellusti tukeutua tukikelpoisuuskriteereihin, joiden tarkoituksena on yksilöidä yritykset, jotka ovat sen taloudelle systeemisesti tai strategisesti merkittäviä sekä joilla on kestävä ja vakaa yhteys tähän talouteen.

49 Kantajan esittämästä vaihtoehtoisesta tukiohjelmasta, joka perustuu asianomaisten yritysten markkinaosuuksiin liittyvään tukikelpoisuuskriteeriin, on muistutettava, että oikeuskäytännön mukaan komission ei kuitenkaan tarvitse lausua abstraktisti kaikista mahdollisesti ajateltavissa olevista vaihtoehtoisista toimenpiteistä, sillä vaikka asianomaisen jäsenvaltion on esitettävä erityisesti käytettyjen tukikelpoisuuskriteereiden osalta yksityiskohtaisesti ne syyt, jotka ovat johtaneet kyseessä olevan tukiohjelman hyväksymiseen, sen ei ole näytettävä positiivisesti toteen, ettei millään muulla kuviteltavissa olevalla toimenpiteellä, joka on lähtökohtaisesti hypoteettinen, voida varmistaa tavoitellun päämäärän saavuttamista paremmin. Vaikka mainitulla jäsenvaltiolla ei ole tällaista velvollisuutta, kantajalla ei voi olla perusteita vaatia unionin yleistä tuomioistuinta määräämään, että komission on asetuttava kansallisten viranomaisten sijaan tässä normien kartoitustehtävässä ja tutkittava kaikki ajateltavissa olevat vaihtoehtoiset toimenpiteet (ks. vastaavasti tuomio 6.5.2019, Scor v. komissio, T-135/17, ei julkaistu, EU:T:2019:287, 94 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 Joka tapauksessa on niin, ettei kantajan esittämässä asianomaisten yritysten markkinaosuuksiin perustuvassa tukikelpoisuuskriteerissä oteta riittävästi huomioon sen kyseessä olevan tukiohjelman tavoitteita, jolla pyritään poistamaan Espanjan taloudessa oleva vakava häiriö kokonaisuudessaan talouden moninaisuuden ja kestävän taloudellisen kehityksen näkökulmasta tarkasteltuna. Tältä osin on ilmeistä, ettei Espanjan lainsäätäjä ole halunnut hyväksyä tuensaajien

kokoon tai markkinaosuuksiin perustuvia tukikelpoisuuskriteerejä vaan se on halunnut tukeutua pikemminkin Espanjan talouden keskipitkän ja pitkän aikavälin taloudellista kehitystä koskeviin näkökohtiin hyväksyessään ennemminkin laadulliset ja ei-määrälliset kriteerit.

51 Komissio hyväksyi näin riidanalaisessa päätöksessä tukiohjelman, jolla pyritään tosiasiallisesti poistamaan jäsenvaltion taloudessa oleva vakava häiriö ja jonka mukaisen tuen myöntämistä koskevilla yksityiskohdilla ei ylitetä sitä, mikä oli tarpeen mainitun ohjelman tavoitteen saavuttamiseksi. Edellä 27 kohdassa mieleen palautetut periaatteet huomioon ottaen on täten todettava, ettei kyseisellä ohjelmalla loukata syrjintäkiellon periaatetta eikä sillä rikota SEUT 18 artiklan ensimmäistä kohtaa pelkästään sen vuoksi, että sillä suositaan Espanjaan sijoittautuneita yrityksiä, joiden pääasialliset toimipaikat sijaitsevat tässä jäsenvaltiossa.

52 Edellä esitetystä seuraa, että kyseessä olevan tukiohjelman tavoite täyttää SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa määrätyn poikkeuksen mukaiset vaatimukset eikä tuen myöntämistä koskevilla yksityiskohdilla ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

53 Ensimmäisen kanneperusteen kaksi ensimmäistä osaa on täten hylättävä.

Ensimmäisen kanneperusteen kaksi jälkimmäistä osaa, jotka perustuvat palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden periaatteiden loukkaamiseen

54 Kantaja muistuttaa yhtäältä, että sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus on sallittu, jos se voidaan oikeuttaa yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä, joka ei ole syrjivä ja joka on välttämätön ja oikeasuhteinen yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen nähden, ja toisaalta, että nämä edellytykset ovat kumulatiiviset ja että rajoitus on perusteeton, jos yksikin niistä jää täyttymättä. Kantajan mukaan nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva tukiohjelma on ensinnäkin syrjivä, koska siinä kohdellaan yrityksiä eri tavalla sen mukaan, mihin jäsenvaltioon ne ovat sijoittautuneet. Kyseessä oleva tukiohjelma ei sen mukaan ole myöskään oikeasuhteinen, koska sillä ylitetään se, mikä on tarpeen sille asetetun tavoitteen saavuttamiseksi, ja koska tämä tavoite voitaisiin saavuttaa loukkaamatta sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta, jos tukea voisivat saada kaikki Espanjassa toimivat yritykset riippumatta siitä, mihin jäsenvaltioon ne ovat sijoittautuneet, ottamalla yksinkertaisesti huomioon kunkin niistä markkinaosuus.

55 Viimein on kantajan mukaan niin, ettei yleisen edun mukainen tavoite poistaa covid-19-pandemian aiheuttama Espanjan talouden vakava häiriö tee tarpeelliseksi sitä, että vain Espanjaan sijoittautuneita yrityksiä autetaan, koska tietyt Espanjassa palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla toimivat yritykset, kuten kantaja, ovat aivan yhtä tärkeitä Espanjan taloudelle. Sitä vastoin yksinomaan kansallisten yritysten auttaminen johtaa sisämarkkinoiden pirstoutumiseen ja muista jäsenvaltioista peräisin olevien kilpailijoiden syrjäyttämiseen, heikentää kilpailua, pahentaa covid-19-pandemiasta aiheutuneita vahinkoja ja aiheuttaa lopulta haittaa lentoliikenteen alan rakenteelle ja rajoittaa unionin liikenteenharjoittajien oikeutta tarjota vapaasti lentoliikennepalveluja sisämarkkinoilla siitä riippumatta, mikä jäsenvaltio on myöntänyt niiden luvan.

56 Aluksi on viitattava ensimmäisen kanneperusteen kahden ensimmäisen osan tarkasteluun siltä osin kuin kantaja perustaa väitteensä siihen, että kyseessä olevasta tukiohjelmasta aiheutuu syrjintää ja että mainittu ohjelma ei ole oikeasuhteinen.

57 Seuraavaksi on muistutettava yhtäältä, että sijoittautumisvapautta koskevien EUT-sopimuksen määräysten tarkoituksena on varmistaa se, että muista jäsenvaltioista tulevia kohdellaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa samalla tavalla kuin sen omia kansalaisia (ks. vastaavasti tuomio 6.10.2015, Finanzamt Linz, C-66/14, EU:C:2015:661, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

58 Toisaalta kaiken sellaisen kansallisen säännöstön soveltaminen, jonka vaikutuksesta jäsenvaltioiden välinen palvelujen tarjoaminen muodostuu vaikeammaksi kuin puhtaasti jäsenvaltion sisäinen palvelujen tarjoaminen, on ristiriidassa palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa, riippumatta siitä, esiintyykö tapauksessa kansalaisuuteen tai asuinpaikkaan perustuvaa syrjintää (ks. vastaavasti tuomio 6.2.2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, 25 kohta).

59 Vaikka kyseessä oleva tukiohjelma ei koske erityisesti lentoliikenteen alaa, on todettava, että kantaja arvostelee sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden väitettyä rajoittamista pääasiallisesti lentoliikenteen alalla. Tältä osin on todettava, että SEUT 58 artiklan 1 kohdan nojalla palvelujen tarjoamisen vapauteen liikenteen alalla sovelletaan liikennettä koskevan osaston eli EUT-sopimuksen VI osaston määräyksiä. Palvelujen tarjoamisen vapauteen liikenteen alalla sovelletaan siis primaarioikeudessa erityistä oikeudellista järjestelmää (tuomio 18.3.2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, 36 kohta). SEUT 56 artiklaa, jossa vahvistetaan palvelujen tarjoamisen vapaus, ei siten sovelleta sellaisenaan lentoliikenteen alalla (tuomio 25.1.2011, Neukirchinger, C-382/08, EU:C:2011:27, 22 kohta).

60 Lentoliikennepalvelujen vapauttamiseen tähtääviä toimenpiteitä voidaan siis toteuttaa ainoastaan SEUT 100 artiklan 2 kohdan perusteella (tuomio 18.3.2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, 38 kohta). Kuten kantaja perustellusti huomauttaa, unionin lainsäätäjä on kuitenkin 24.9.2008 antanut kyseisen määräyksen nojalla lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1008/2008 (EUVL 2008, L 293, s. 3), jolla pyritään juuri määrittelemään palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisedellytykset lentoliikenteen alalla (ks. analogisesti tuomio 6.2.2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, 23 ja 24 kohta).

61 Vaikka pitää paikkansa, ettei kantajalla ole sen vuoksi, miten kyseessä olevan tukiohjelman soveltamisala on määritelty, mahdollisuutta hyödyntää Espanjan kuningaskunnan toteuttamia pääomitustoimia, kantaja ei osoita, miltä osin tämä ulkopuolelle jääminen on omiaan saamaan sen luopumaan Espanjaan sijoittautumisesta tai palvelujen tarjoamisesta Espanjasta käsin ja Espanjaan. Kantaja ei varsinkaan ole yksilöinyt niitä tosiseikkoja tai oikeudellisia seikkoja, joiden vuoksi kyseessä olevalla tukiohjelmalla on sen mukaan rajoittavia vaikutuksia, jotka ylittävät ne vaikutukset, jotka johtavat SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaiseen kieltoon mutta jotka – kuten ensimmäisen kanneperusteen kahden ensimmäisen osan yhteydessä on todettu – ovat kuitenkin SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan vaatimusten mukaan tarpeellisia ja oikeasuhteisia covid-19-pandemiasta Espanjan taloudelle aiheutuneen vakavan häiriön poistamiseksi.

62 Komissio tarkisti lisäksi riidanalaisessa päätöksessä, oliko kyseessä olevan tukiohjelman täytäntöönpano yhteensopiva liikkuvuuden perusvapauksien ja erityisesti pääomien vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden kanssa. Se totesi tältä osin, ettei mitään tukikelpoisuuskriteeriä eikä etenkään niitä kriteereitä, jotka koskevat tuensaajien systeemistä tai strategista merkitystä Espanjan taloudelle sekä tuensaajien pääasiallisten toimipaikkojen sijaitsemista Espanjassa, voida tulkita tai soveltaa siten, että tuen saaminen edellyttää tuensaajien toisessa jäsenvaltiossa harjoittaman toiminnan siirtämistä Espanjaan (riidanalaisen päätöksen 46, 59 ja 60 perustelukappale). Kantaja ei riitauta tätä arviointia.

63 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, ettei mitään ensimmäisen kanneperusteen osaa voida hyväksyä ja että mainittu kanneperuste on siten hylättävä.

Toinen kanneperuste, jonka mukaan velvollisuutta vertailla keskenään tuen myönteisiä ja sen kielteisiä vaikutuksia kaupankäynnin edellytyksiin ja vääristymättömän kilpailun ylläpitämiseen ei ole noudatettu

64 Kantaja väittää ensimmäiseksi, ettei komissio ole tuen sisämarkkinoille soveltuvuutta tutkiessaan noudattanut velvollisuuttaan vertailla keskenään tuesta odotettavissa olevia myönteisiä vaikutuksia SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseen ja siitä aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia kilpailun vääristymiseen ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, mikä merkitsee tosiseikkojen arvioimisen yhteydessä tehtyä ilmeistä arviointivirhettä ja on siis riittävä peruste kumota riidanalainen päätös. Toiseksi tilapäiset puitteet sitovat komissiota ja muodostavat toisen erillisen oikeudellisen perustan komission velvollisuudelle suorittaa tämä vertailu. Kolmanneksi siinä tapauksessa, että tilapäisiä puitteita tulkittaisiin siten, ettei niissä aseteta tällaista vertailuvelvollisuutta, kantaja esittää niitä koskevan lainvastaisuusväitteen SEUT 277 artiklan nojalla sillä perusteella, että kyseiset puitteet olisivat tällöin SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan vastaisia.

65 Komissio, jota Espanjan kuningaskunta ja Ranskan tasavalta tukevat, kiistää nämä väitteet.

66 SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan sanamuodon mukaan ”sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää – – tukea – – jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen”. Kyseisen määräyksen sanamuodosta ilmenee, että sen laatijat katsoivat olevan koko unionin edun mukaista, että kukin sen jäsenvaltioista kykenee ratkaisemaan suuren tai jopa olemassaoloaan uhkaavan kriisin, josta aiheutuu varmuudella vakavia seurauksia kaikkien tai joidenkin muiden jäsenvaltioiden taloudelle ja siten unionille sellaisenaan. Tätä SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan sanamuodon mukaista tulkintaa tukee sen vertaaminen SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohtaan, joka koskee ”tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla”, koska viimeksi mainitun määräyksen sanamuoto sisältää edellytyksen, joka koskee sen osoittamista, että kaupankäynnin edellytyksiä ei ole muutettu yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla, ja joka ei sisälly SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohtaan (ks. vastaavasti tuomio 22.9.2020, Itävalta v. komissio, C-594/18 P, EU:C:2020:742, 20 ja 39 kohta).

67 Jos SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa asetetut edellytykset täyttyvät – eli asianomaisen jäsenvaltion taloudessa on nyt käsiteltävässä asiassa todellakin vakava häiriö ja tämän häiriön poistamiseksi myönnetyt tuet ovat yhtäältä tätä varten tarpeellisia ja toisaalta asianmukaisia ja oikeasuhteisia – mainittujen toimenpiteiden oletetaan olevan toteutettu unionin edun mukaisesti, joten toisin kuin SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdassa määrätään, kyseisessä määräyksessä ei vaadita, että komissio vertailisi keskenään tuen myönteisiä ja sen kielteisiä vaikutuksia kaupankäynnin edellytyksiin ja vääristymättömän kilpailun ylläpitämiseen. Toisin sanoen SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan yhteydessä tällaisella vertailulla ei ole merkitystä, koska sen tuloksen oletetaan olevan myönteinen. Siitä, että jäsenvaltio onnistuu poistamaan taloudessaan olevan vakavan häiriön, voi nimittäin koitua unionille yleisesti ja sisämarkkinoille erityisesti vain hyötyä.

68 On siis todettava, että toisin kuin SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdassa määrätään, SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa ei edellytetä, että komissio vertailee keskenään tuen myönteisiä ja sen kielteisiä vaikutuksia kaupankäynnin edellytyksiin ja vääristymättömän kilpailun

ylläpitämiseen, vaan siinä edellytetään ainoastaan, että komissio tarkistaa, onko kyseessä oleva tuki tarpeellinen, asianmukainen ja oikeasuhteinen asianomaisen jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseksi. Kantajan väite, jonka mukaan vertailuvelvollisuus johtuu sisämarkkinoille soveltuvien tukien – sisämarkkinoille soveltuviksi SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla todetut tuet mukaan lukien – poikkeuksellisesta luonteesta, on siten hylättävä. Se ei voi samoista syistä perustellusti vedota 19.9.2018 annettuun tuomioon HH Ferries ym. v. komissio (T-68/15, EU:T:2018:563, 210–214 kohta) siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin ei ottanut siinä huomioon SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan ja SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan erilaisesta sanamuodosta, jota unionin tuomioistuin on korostanut 22.9.2020 antamassaan tuomiossa Itävalta v. komissio (C-594/18 P, EU:C:2020:742, 20 ja 39 kohta), johtuvia seurauksia.

69 Kantaja ei voi myöskään vedota siihen, että vertailun suorittaminen on pakollista tilapäisten puitteiden perusteella, ja väittää, että nämä puitteet sitovat komissiota ja muodostavat komission tätä seikkaa koskevalle vertailuvelvollisuudelle toisen, erillisen perustan, sillä tilapäisiin puitteisiin ei sisälly tällaista velvollisuutta. Erityisesti on todettava, että mainittujen puitteiden 1.2 kohdassa, johon kantaja viittaa ja joka koskee ”kansallisten tukitoimenpiteiden tiivistä koordinointia Euroopan tasolla”, on vain yksi kohta eli 10 kohta, johon ei sisälly mitään tähän liittyvää määräystä. Mainittujen puitteiden 16 a kohdasta, johon kantaja myös viittaa, on todettava, että kyseisessä kohdassa mainittu vertailu koskee SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan eikä SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan soveltamista. Kantaja ei siis voi vedota siihen.

70 Koska SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa ei edellytetä tällaista vertailua, tilapäiset puitteet, joissa ei myöskään aseteta tällaista vertailuvelvollisuutta, eivät ole ristiriidassa kyseisen määräyksen kanssa, mistä syystä myös lainvastaisuusväite on hylättävä.

71 Toinen kanneperuste on siis hylättävä perusteettomana.

Kolmas kanneperuste, joka perustuu lähinnä tuen virheelliseen luokitteluun tukiohjelmaksi

72 Kantaja väittää lähinnä, että komissio on tehnyt oikeudellisen virheen luokitellessaan kyseessä olevan toimenpiteen tukiohjelmaksi. Kantajan mukaan tukikelpoisuuskriteerit ovat epämääräisiä ja abstrakteja, joten tuensaajien myöhemmästä valinnasta vastaavilla Espanjan viranomaisilla on laaja harkintavalta. Lisäksi johtokunnan kokoonpano osoittaa, että tuensaajien valinta on puhtaasti poliittinen, sillä teknisiä keinoja mahdollisten tuensaajien määrittämiseksi ei ole. Unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännön (tuomio 14.2.2019, Belgia ja Magnetrol International v. komissio, T-131/16 ja T-263/16, valitus vireillä, EU:T:2019:91) mukaan toimenpide luokitellaan tukiohjelmaksi, jos sen täytäntöönpanosta vastaavilla kansallisilla viranomaisilla ei ollut harkintavaltaa kyseessä olevan tuen olennaisten osatekijöiden määrittämisen ja tuen myöntämisen tarkoituksenmukaisuuden osalta, mistä ei ole kyse käsiteltävässä asiassa.

73 Komissio ja Espanjan kuningaskunta kiistävät kantajan väitteet.

74 Riidanalaisesta päätöksestä ilmenee, että kyseessä oleva tuki luokiteltiin tukiohjelmaksi eikä yksittäiseksi tueksi (riidanalaisen päätöksen 1 kohta).

75 [SEUT] 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 (EUVL 2015, L 248, s. 9) 1 artiklan d alakohdan mukaan tukiohjelmalla tarkoitetaan ”säädöstä tai päätöstä, jonka perusteella yksittäisiä tukia voidaan

myöntää yrityksille, jotka määritellään säädöksessä tai päätöksessä yleisesti ja käsitteellisesti ilman, että edellytetään muita täytäntöönpanotoimenpiteitä, sekä säädöstä tai päätöstä, jonka perusteella erityiseen hankkeeseen liittymätöntä tukea voidaan myöntää yhdelle tai useammalle yritykselle toistaiseksi ja/tai rajoittamaton määrä”.

76 Käsiteltävässä asiassa on selvää, ettei kyseessä oleva tuki liity erityiseen hankkeeseen eikä sitä ole myönnetty toistaiseksi tai määrältään rajoittamattomana asetuksen 2015/1589 1 artiklan d alakohdassa mainitussa jälkimmäisessä vaihtoehdossa tarkoitetulla tavalla, joten tällä jälkimmäisellä vaihtoehdolla ei ole merkitystä nyt käsiteltävässä asiassa.

77 Näin ollen on tutkittava, onko kyseessä oleva tuki tämän asetuksen 1 artiklan d alakohdassa mainitussa ensimmäisessä vaihtoehdossa tarkoitettu tukiohjelma.

78 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tukiohjelmaa koskevassa erityistapauksessa komissio voi rajoittua tarkastelemaan kyseessä olevan ohjelman ominaispiirteitä arvioidakseen päätöksen perusteluissa, annetaanko tässä ohjelmassa sitä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen vuoksi tuensaajille etua verrattuna niiden kilpailijoihin ja voiko ohjelma hyödyttää sellaisia yrityksiä, jotka toimivat jäsenvaltioiden välisessä kaupassa. Komission ei siis ole tällaista ohjelmaa koskevassa päätöksessä arvioitava ohjelman perusteella kussakin yksittäistapauksissa myönnettyä tukea. Kunkin kyseessä olevan yrityksen yksilöllinen tilanne on tarkastettava vasta siinä vaiheessa, kun tukea peritään takaisin (ks. vastaavasti tuomio 9.6.2011, Comitato ”Venezia vuole vivere” ym. v. komissio, C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P, EU:C:2011:368, 63 kohta; tuomio 13.6.2013, HGA ym. v. komissio, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, 114 kohta; tuomio 29.7.2019, Azienda Napoletana Mobilità, C-659/17, EU:C:2019:633, 27 kohta ja tuomio 4.3.2021, komissio v. Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, 65 kohta).

79 Tällaisen tukiohjelman tapauksessa on siis erotettava toisistaan yhtäältä kyseisen ohjelman käyttöön ottaminen ja toisaalta tuen myöntäminen osana kyseistä ohjelmaa (ks. vastaavasti tuomio 8.12.2011, France Télécom v. komissio, C-81/10 P, EU:C:2011:811, 22 kohta ja tuomio 4.3.2021, komissio v. Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, 66 kohta).

80 Julkisasiamies Kokott on lisäksi täsmentänyt, että asetuksen 2015/1589 1 artiklan d alakohdassa tarkoitettua ohjelman käsitettä on tulkittava laajasti. Hänen mukaansa valtiontukien valvonnan tehokkuus puoltaa laajan tulkinnan omaksumista, koska kyseisen asetuksen 1 artiklan d alakohta kattaa koko joukon toisiinsa nähden samankaltaisia tilanteita. Komission työn tehokkuus vaarantuisi, jos jäsenvaltiot tai asianomaiset osapuolet voisivat välttyä käsitteellisesti määritellyn tukiohjelman valvonnalta määräämällä tukiohjelmasta lainsäädännön sijasta hallinnon tasolla. Komission pitäisi tällöin tutkia kaikki päätökset yksittäin, vaikka ne olisivat saman tyyppisiä (ks. vastaavasti julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus komissio v. Belgia ja Magnetrol International, C-337/19 P, EU:C:2020:990, 64 ja 65 kohta).

81 Tämän jälkeen on asetuksen 2015/1589 1 artiklan d alakohdan ensimmäisen vaihtoehdon sanamuodon perusteella tutkittava, mahdollistavatko ensinnäkin Espanjan oikeuden säännökset, jotka komissio on riidanalaisessa päätöksessä yksilöinyt kyseessä olevan tukiohjelman oikeudelliseksi perustaksi, sellaisenaan eli ilman, että edellytetään muita täytäntöönpanotoimenpiteitä, tukien yksittäisen myöntämisen tukea hakeneille yrityksille ja määritelläänkö toiseksi mainituissa säännöksissä yleisesti ja abstraktisti tuensaajat.

82 Ensinnäkin on todettava, että nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisen päätöksen 7 perustelukappaleen mukaan kyseessä olevan toimenpiteen oikeudellisena perustana on kiireellisistä tukitoimenpiteistä talouden ja työllisyyden elvyttämiseksi 3.7.2020 annettu kuninkaan asetus 25/2020 (Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo, jäljempänä RDL) ja strategisten yritysten elinkelpoisuuden tukirahaston toiminnasta tehty ministerineuvoston sopimus (Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el funcionamiento del Fondo de Apoyo a la Solvencia de las Empresas Estratégicas, jäljempänä ADR).

83 Unionin yleinen tuomioistuin toteaa tältä osin, että RDL ja ACM ovat yleisesti sovellettavia toimia, joilla säännellään kyseessä olevan tuen kaikkia ominaispiirteitä. Edellä 78 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti komissio voi tämän perusteella rajoittua tarkastelemaan riidanalaisen päätöksen perusteluissa kyseisen toimenpiteen ominaispiirteitä, sellaisina kuin ne ilmenevät edellä mainituista säädöksistä, ja tarkistaa tällä perusteella, annetaanko mainitulla toimenpiteellä tuensaajille etua verrattuna niiden kilpailijoihin ja voiko se hyödyttää sellaisia yrityksiä, jotka toimivat jäsenvaltioiden välisessä kaupassa, ilman että sen olisi arvioitava kyseisen ohjelman perusteella kussakin yksittäistapauksessa myönnettyä tukea.

84 RDL:llä ja ACM:llä säännellään nimittäin tuen muotoa, määrää ja soveltamisajanjaksoa sekä tuensaajien tukikelpoisuusedellytyksiä, tuen täytäntöönpanosta vastaavia elimiä ja noudatettavaa menettelyä.

85 ACM:n liitteessä II olevan 3 §:n 1 ja 3 momentista ilmenee siis tukimuodon osalta, että tuki voi olla osakaslainoja, hybridivelkoja tai muita omaksi pääomaksi muunnettavia instrumentteja (hybridipääomainstrumentit), osakemerkintöjä (oman pääoman instrumentit), etuoikeudeltaan huonompia lainoja tai muita pääomainstrumentteja (riidanalaisen päätöksen 15 perustelukappale). Tuen kokonaisbudjetti on puolestaan vahvistettu RDL:n 2 §:n 3 momentin nojalla 10 miljardiksi euroksi, kun taas ACM:n lisäyksessä olevan 3 §:n ja ACM:n liitteessä II olevan 4.1 §:n mukaan 250 miljoonaa euroa ylittävät tuet on erikseen ilmoitettava komissiolle, niin kuin myös tilapäisten puitteiden 51 kohdassa edellytetään (riidanalaisen päätöksen 14 perustelukappale), ja tällä perusteella myönnettyjen yksittäisten tukien vähimmäismääräksi on vahvistettu lähtökohtaisesti 25 miljoonaa euroa tuensaajaa kohden. Kyseessä olevan tuen soveltamisajasta on todettava, että rahastosta voidaan myöntää rahoitusta enintään 30.6.2021 saakka ACM:n lisäyksen mukaisesti (riidanalaisen päätöksen 10 kohta). ACM:n liitteessä II olevaan 2 §:ään sisältyy lisäksi tyhjentävä luettelo 13 kumulatiivisesta tukikelpoisuuskriteeristä. Samoin RDL:n ja ACM:n merkityksellisissä säännöksissä ilmoitetaan tuen täytäntöönpanosta vastaavat elimet, ja niissä säännellään tukien myöntämisessä noudatettavaa menettelyä. Etenkin on niin, että rahastoa hallinnoi johtokunta, joka on ministeriöiden välinen komitea, jota johtaa SEPI:n pääjohtaja ja jossa on mukana myös talous-, finanssi-, teollisuus- ja energiaministeriöiden edustajia. SEPI:n tehtävänä on muun muassa arvioida tukihakemukset, käyttää varoja ja kirjata hankitut arvopaperit. Johtokunta tekee päätökset tukihakemusten ratkaisemisesta ja myönnetyn rahoituksen ehdoista, joista määrätään tuensaajan kanssa allekirjoitettavassa sopimuksessa. Johtokunta esittelee mainitut sopimukset ministerineuvoston hyväksyttäväksi (riidanalaisen päätöksen 8 ja 9 kohta).

86 Toiseksi siitä kysymyksestä, onko yksittäisten tukien myöntäminen mahdollista RDL:n ja ACM:n säännösten nojalla ”ilman, että edellytetään muita täytäntöönpanotoimenpiteitä” asetuksen 2015/1589 1 artiklan d alakohdassa tarkoitetulla tavalla, on todettava, että kriteeri muiden

täytäntöönpanotoimenpiteiden tarpeellisuudesta merkitsee sitä, että yksittäisiä tukia voidaan myöntää vain muiden toimenpiteiden välityksellä, joilla täydennetään tai täsmennetään säännöksiä, joilla kyseessä oleva tuki on otettu käyttöön.

87 Nyt esillä olevassa asiassa unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että RDL:n 2 §:n 15 momentissa säädetään nimenomaisesti, että rahaston toiminta, varojen käyttö ja likvidointi sekä tukikelpoisuuskriteerit ja noudatettavat menettelyt on määritettävä ACM:ssä ”ilman, että edellytetään myöhempää normatiivista sääntelyä”. Kuten Espanjan kuningaskunta vahvisti istunnossa ilman, että kantaja olisi tätä kiistänyt, ei ole olemassa mitään muutakaan sellaista toimea RDL:n ja ACM:n merkityksellisten säännösten lisäksi, jolla täydennettäisiin tai täsmennettäisiin niitä. Näin ollen kyseessä olevien tukien yksilöllinen myöntäminen tapahtuu pelkästään RDL:n ja ACM:n säännösten perusteella ilman, että edellytetään muita täytäntöönpanotoimenpiteitä.

88 Lisäksi on korostettava, ettei pelkästään se seikka, että yksittäistä tukea myönnettäessä on noudatettava tiettyä menettelyä, jonka mukaan tukea haluavien yritysten on haettava sitä ja tuen täytäntöönpanosta vastaavien elinten on tutkittava tukihakemukset ja tarvittaessa annettava hyväksyntänsä, merkitse sitä, että olisi olemassa asetuksen 2015/1589 1 artiklan d alakohdassa tarkoitettuja muita täytäntöönpanotoimenpiteitä.

89 Kantaja ei myöskään yksilöi mitään sellaista asetuksen 2015/1589 1 artiklan d alakohdassa tarkoitettua muuta täytäntöönpanotoimenpidettä, jolla täydennettäisiin tai täsmennettäisiin RDL:n ja ACM:n merkityksellisiä säännöksiä.

90 Näin ollen on todettava, että komission riidanalaisessa päätöksessä kyseessä olevan tukiohjelman oikeudelliseksi perustaksi yksilöimät Espanjan oikeuden säännökset mahdollistavat sellaisenaan eli ilman, että edellytetään muita täytäntöönpanotoimenpiteitä, yksittäisen tuen myöntämisen tukea hakeneille yrityksille.

91 Toiseksi siitä kysymyksestä, määritelläänkö mainituissa säännöksissä yleisesti ja abstraktisti tuensaajat, unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että kyseessä olevia tuensaajia ei ole mainittu nimeltä vaan ne on määritelty ACM:n liitteessä II olevan 2 §:n nojalla tyhjentävässä luettelossa, joka sisältää 13 yleisesti sovellettavaa kumulatiivista kriteeriä, joista osa on esitetty tiivistetysti edellä 4 kohdassa.

92 Tästä seuraa, että ACM:n säännöksissä määritellään yleisesti ja abstraktisti tuensaajat, mitä kantaja ei myöskään kiistä.

93 Kun kantajalta kysyttiin istunnossa lisäksi siitä, olisiko kyseinen tuki sen mukaan pitänyt luokitella yksittäiseksi toimenpiteeksi eikä tukiohjelmaksi, se vastasi, ettei tuki ole kumpikaan niistä vaan tietynlainen ”ainutlaatuinen” tai ”määrittelemätön” tuki. On kuitenkin riittävää todeta tältä osin, että vaikka asetuksessa 2015/1589 tehdään ero tukiohjelmien ja yksittäisten tukien välillä, siinä ei sitä vastoin säädetä mistään muusta kuin näistä kahdesta tukikategoriasta (ks. vastaavasti julkisasiamies Wathelet’n ratkaisuehdotus komissio v. Ranska ja IFP Énergies nouvelles, C-438/16 P, EU:C:2017:951, 79 ja 80 kohta).

94 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo täten, että asetuksen 2015/1589 1 artiklan d alakohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät, mistä syystä komissio on voinut oikeudellista virhettä tekemättä luonnehtia kyseessä olevan tuen tukiohjelmaksi.

95 Kantajan esittämillä muilla väitteillä ei aseteta kyseenalaiseksi tätä päätelmää.

96 Ensinnäkin väite, jonka kantaja perustaa rahaston johtokunnan kokoonpanoon väittääkseen, että tuensaajien valinta on puhtaasti poliittinen ja ettei mainitulla johtokunnalla ole teknisiä keinoja mahdollisten tuensaajien määrittämiseksi, ei perustu tosiseikkoihin. Etenkin ACM:n liitteessä II olevasta 2 §:stä ilmenee, että tukihakemukset tutkii ja arvioi ensin SEPI, joka tarkistaa riippumattomien asiantuntijoiden avustuksella, että kaikki tukikelpoisuuskriteerit täyttyvät ja että hakijoiden esittämät tiedot ovat paikkansapitäviä ja riittäviä. Kyseessä on siis SEPI:n suorittama tukihakemusten tekninen arviointi, joka on välttämätön vaihe tukien myöntämismenettelyssä. Kantaja jättää menettelyn tämän vaiheen huomiotta. Näin ollen se ei voi pätevästi väittää, ettei kyseinen menettely perustu mihinkään tekniseen keinoon, joka mahdollistaa mahdollisten tuensaajien määrittämisen.

97 Lisäksi pelkästään se seikka, että johtokunta koostuu sellaisten eri ministeriöiden edustajista, joiden tehtävänä on tehdä päätöksiä asianomaisella alalla, ei estä millään tavoin luokittelemasta kyseessä olevaa toimenpidettä tukiohjelmaksi. Kun otetaan huomioon kyseessä olevat talousarviovaikutukset Espanjan valtiolle ja Espanjan taloudessa oleva vakava häiriö, joka kyseisellä tuella pyritään poistamaan, on yhtäältä täysin tavallista, että mainitun johtokunnan jäsenet hoitavat toimia kyseisissä ministeriöissä. Toisaalta olisi spekulatiivista päätellä pelkästään johtokunnan kokoonpanosta, että tukien myöntämisen taustalla olivat poliittiset tarkoitusperät. Mistään unionin yleisen tuomioistuimen käytettävissä olevasta seikasta ei nimittäin ilmene asian olevan näin. Kuten Espanjan kuningaskunta on korostanut, johtokunnan päätökset tehdään ja ministerineuvoston myöhempi hyväksyntä annetaan päinvastoin SEPI:n suorittaman hakemusten teknisen arvioinnin perusteella. Lisäksi johtokuntaa voivat sen istunnoissa avustaa myös hakemukset analysoineet ja arvioineet SEPI:n tekniset yksiköt, kuten ACM:n liitteessä III olevan 8 §:n 3 momentissa määrätään.

98 Joka tapauksessa on niin, ettei kantaja esitä mitään konkreettista todistetta, jolla voitaisiin osoittaa, että tukihakemuksia koskevien päätösten tekemistä ohjaavat poliittiset tarkoitusperät.

99 Toiseksi kantajan mukaan tukikelpoisuuskriteerit ovat epämääräisiä ja abstrakteja, jolloin johtokunnalla on laaja harkintavalta niiden soveltamisessa.

100 Kantaja ei kannekirjelmässään täsmennä, mitä kriteerejä niistä 13 tukikelpoisuuskriteeristä tämä argumentti koskee. Tarkasteltaessa kokonaisuudessaan kantajan kolmatta kanneperustetta käy kuitenkin selväksi, että se vaikuttaa koskevan ensisijaisesti tuensaajan strategista ja systeemistä merkitystä koskevaa kriteeriä, joka on ainoa kannekirjelmän tässä osassa nimenomaisesti mainittu kriteeri, kuten kantaja on istunnossa vahvistanut.

101 Tältä osin on aluksi korostettava, että tukiohjelman itse luonteeseen kuuluu, että tukikelpoisuuskriteerit on muotoiltu yleisellä ja abstraktilla tavalla siten, että niitä voidaan soveltaa määrittelemättömään määrään tuensaajia. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä silloin, kun on kyse käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisesta tuesta, jota sovelletaan jäsenvaltion koko talouteen.

102 Lisäksi mainitussa kriteerissä luetellaan useita konkreettisia seikkoja, joilla voidaan täsmentää ja kohdentaa sen soveltamista ja joita ovat muun muassa kyseessä olevan yrityksen kuuluminen kansanterveyden tai yleisen turvallisuuden alaan, yrityksen merkitys toteutettaessa keskipitkän aikavälin tavoitteita vihreään siirtymään tai digitalisointiin taikka innovatiiviset yritykset tai välttämättömiä palveluja tarjoavat yritykset.

103 Viimein on niin, ettei kantaja voi myöskään vedota 14.2.2019 annettuun tuomioon Belgia ja Magnetrol International v. komissio (T-131/16 ja T-263/16, valitus vireillä, EU:T:2019:91, 87 kohta). Yhtäältä kyseiseen tuomioon johtaneelle asialle oli ominaista se, että suurin osa kyseessä olevan tuen olennaisista osatekijöistä ei käynyt ilmi niistä Belgian oikeuden toimista, joihin mainittu toimenpide perustui. Unionin yleinen tuomioistuin tutki näin ollen, oliko komissio näyttänyt oikeudellisesti riittävällä tavalla toteen, että Belgian viranomaiset olivat noudattaneet johdonmukaista menettelytapaa, joka voitiin itsessään luokitella tukiohjelmaksi. Toisin kuin kyseisessä asiassa, nyt käsiteltävässä asiassa kaikki kyseessä olevan tukiohjelman ominaispiirteet ilmenevät toimista, joihin kyseinen ohjelma perustuu (ks. edellä 84–87 kohta), eikä tämä ohjelma myöskään perustu viranomaisten noudattamaan johdonmukaiseen menettelytapaan, jota koskeva kysymys ei edes nouse esille nyt käsiteltävässä asiassa.

104 Joka tapauksessa on toisaalta niin, että unionin yleisen tuomioistuimen 14.2.2019 annetun tuomion Belgia ja Magnetrol International v. komissio (T-131/16 ja T-263/16, valitus vireillä, EU:T:2019:91) 87 kohdassa vahvistama edellytys, johon kantaja viittaa ja jonka mukaan tuen luokitteleminen tukiohjelmaksi edellyttää, ettei mainitun ohjelman täytäntöönpanosta vastaavilla viranomaisilla ole harkintavaltaa kyseessä olevan tuen olennaisten osatekijöiden määrittämisen eikä tuen myöntämisen tarkoituksenmukaisuuden osalta, täyttyy käsiteltävässä asiassa.

105 Tältä osin on todettava, että tällä edellytyksellä pyritään todellisuudessa varmistamaan, että säännökset, joilla kyseessä oleva tuki otetaan käyttöön, sisältävät kaikki merkitykselliset seikat arvioitaessa tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille, mikä merkitsee sitä, ettei komission tarvitse arvioida kussakin yksittäistapauksessa myönnettyä tukea, kuten edellä 78 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä todetaan. Jos kansallisilla viranomaisilla olisi harkintavaltaa, jonka perusteella ne voisivat määrittää, muuttaa, lisätä tai poiketa kyseessä olevan tuen olennaisista osatekijöistä, komissio ei pystyisi arvioimaan tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille tutkimatta tuen konkreettisia myöntämisedellytyksiä kussakin yksittäistapauksessa.

106 Näin ei kuitenkaan ole käsiteltävässä asiassa. Kuten edellä 80 kohdassa on todettu, ACM:n liitteessä II olevaan 2 §:ään sisältyy tyhjentävä luettelo tukikelpoisuuskriteereistä, joiden on täytyttävä kumulatiivisesti. Tämän ohjelman täytäntöönpanosta vastaavat viranomaiset eivät siis voi lisätä muita tukikelpoisuuskriteereitä, poiketa niistä eivätkä myöskään muuttaa niiden sisältöä. Niiden on täten myönnettävä tuki, jos kaikki kriteerit täyttyvät, kunhan toimenpiteen kokonaisbudjetti ei ylity, tai evättävä sen myöntäminen, jos jokin näistä kriteereistä jää täyttymättä. Niillä ei siis ole tältä osin lainkaan harkintavaltaa, vaan ne toimivat sidotun harkintavallan rajoissa.

107 Arvioidessaan tiettyjä tukikelpoisuuskriteereitä, kuten kyseessä olevan yrityksen strategiseen tai systeemiseen merkitykseen liittyvää kriteeriä, kyseessä olevan ohjelman täytäntöönpanosta vastaavat viranomaiset voivat tosin joutua suorittamaan toisinaan monimutkaisiakin arviointeja useista merkityksellisistä tekijöistä. Tällaisten arviointien tekeminen ei kuitenkaan ole sellaisenaan esteenä kyseessä olevan toimenpiteen luokittelemiselle asetuksen 2015/1589 1 artiklan d alakohdassa tarkoitetuksi tukiohjelmaksi, kun otetaan huomioon yhtäältä tukikelpoisuuskriteerit, jotka on nimenomaisesti mainittu säädöksissä, joilla tuki otetaan käyttöön ja joista kansalliset viranomaiset eivät voi poiketa, joiden sisältöä ne eivät voi muuttaa tai joihin ne eivät voi lisätä muita kriteereitä, ja toisaalta se, että mainitut tukikelpoisuuskriteerit, joista osa on mainittu edellä 4 kohdassa, ohjaavat sellaisenaan konkreettisesti kansallisia viranomaisia näiden tehtävänä olevissa arvioinneissa.

108 Kantaja arvostelee kannekirjelmässään myös riidanalaisen päätöksen 21 perustelukappaletta sillä perusteella, että ”myös johtokunnan toimivalta päättää kussakin tapauksessa niiden yrityspäätösten laajuudesta, jotka edellyttävät ennakkolupaa ja jotka sisältyvät tilapäistä valtion rahoitustukea koskevaan sopimukseen, on täysin vailla objektiivisia arviointiperusteita”. Tämä väite perustuu kuitenkin riidanalaisen päätöksen osittaiseen tulkintaan. Komissio totesi nimittäin riidanalaisen päätöksen 20 perustelukappaleessa, että valtiolla on osakkeita hankkiessaan veto-oikeus tiettyjen yrityksen strategiapäätösten osalta. Komissio korosti kuitenkin, että kyseisen veto-oikeuden käyttö rajoittuu tiukasti tuensaajan elinkelpoisuuden palauttamisen tavoitteeseen sekä hallinnollisesti luvanvaraisiin kysymyksiin, kuten työntekijöiden irtisanomiseen, vähemmän saastuttaviin tuotantomenetelmiin tai digitaalisiin ratkaisuihin. Mainitun johtokunnan toimivalta ei täten ole ”täysin vailla objektiivisia arviointiperusteita”, kuten kantaja katsoo.

109 Kantaja lisäsi istunnossa myös, että Espanjan viranomaisilla on laaja harkintavalta tuen määrän ja muodon määrittämisessä. Tähän väitteeseen ei kuitenkaan ole vedottu kannekirjelmässä, eikä kantaja ole esittänyt mitään perusteluja sen esittämiselle myöhässä. Sitä ei myöskään voida pitää sen kolmannen kanneperusteen laajentamisena, jonka yhteydessä kantaja mainitsee vain Espanjan viranomaisten väitetyn harkintavallan tuensaajien valinnassa ja johtokunnan toimivallassa päättää ennakkolupaa edellyttävien yrityspäätösten laajuudesta. Väite on näin ollen jätettävä tutkimatta (ks. vastaavasti tuomio 1.2.2007, Sison v. neuvosto, C-266/05 P, EU:C:2007:75, 95 kohta; tuomio 16.9.2020, BP v. FRA, C-669/19 P, ei julkaistu, EU:C:2020:713, 15 kohta ja tuomio 27.9.2012, Ballast Nedam Infra v. komissio, T-362/06, EU:T:2012:492, 137 kohta).

110 Kolmanneksi kantaja esittää kannekirjelmässä myös, että ”komissio on luopunut harkintavallastaan valtiontukien valvonnassa ja tehnyt oikeudellisen virheen salliessaan Espanjan käyttää harkintavaltaa tukiohjelman tuensaajien valinnassa”. Kun kantajalta tiedusteltiin istunnossa tämän väitteen tarkkaa ulottuvuutta, se myönsi yhtäältä sen olevan päällekkäinen sen väitteen kanssa, joka koskee kyseessä olevan toimenpiteen luokittelua tukiohjelmaksi. Toisaalta se lisäsi arvostelevansa mainitulla väitteellä komissiota harkintavallan väärinkäytöstä. Mahdollinen harkintavallan väärinkäyttö on kuitenkin erillinen oikeudellinen peruste, jota ei ole esitetty kannekirjelmässä ja johon ei näin ollen voida ilman minkäänlaista perustetta vedota ensimmäistä kertaa vasta istunnossa. Tällainen uusi kanneperuste on siis esitetty liian myöhään, ja se on jätettävä tutkimatta edellä 109 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti.

111 Kaiken edellä esitetyn perusteella kolmas kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

Neljäs kanneperuste, jonka mukaan kantajan menettelyllisiä oikeuksia on loukattu

112 Neljäs kanneperuste, jossa on kyse kantajan menettelyllisten oikeuksien turvaamisesta sen vuoksi, että komissio ei ole aloittanut muodollista tutkintamenettelyä huolimatta väitetyistä vakavista epäilyistä, on todellisuudessa esitetty toissijaisena siltä varalta, että unionin yleinen tuomioistuin ei tutkisi tuen arviointia sellaisenaan. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä näet ilmenee, että tällaisella kanneperusteella pyritään siihen, että asianomaisen osapuolen tässä ominaisuudessaan SEUT 263 artiklan nojalla nostama kanne voidaan ottaa tutkittavaksi, mitä oikeutta hänellä ei muutoin olisi (ks. vastaavasti tuomio 24.5.2011, komissio v. Kronoply ja Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, 48 kohta ja tuomio 27.10.2011, Itävalta v. Scheucher-Fleisch ym., C-47/10 P, EU:C:2011:698, 44 kohta). Unionin yleinen tuomioistuin on kuitenkin tutkinut kolme ensimmäistä kanneperustetta, jotka koskevat tuen arviointia sellaisenaan, joten tällainen kanneperuste on vailla sille ilmoitettua tarkoitusta.

113 Lisäksi on todettava, ettei tällä kanneperusteella ole itsenäistä sisältöä. Kantaja voi näet tällaisen kanneperusteen yhteydessä vedota sille muodollisessa tutkintamenettelyssä kuuluvien menettelyoikeuksien turvaamiseksi yksinomaan perusteisiin, joiden tarkoituksena on osoittaa, että niiden tietojen ja todisteiden, joita komissiolla oli tai olisi voinut olla ilmoitetun toimenpiteen alustavassa tutkintavaiheessa, arvioinnin olisi pitänyt herättää epäilyjä toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille (ks. vastaavasti tuomio 22.12.2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, 81 kohta; tuomio 9.7.2009, 3F v. komissio, C-319/07 P, EU:C:2009:435, 35 kohta ja tuomio 24.5.2011, komissio v. Kronoply ja Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, 59 kohta), kuten siihen, että komission alustavassa tutkintamenettelyssä tekemä tutkinta on ollut riittämätön tai puutteellinen, tai siihen, että kolmannet osapuolet olivat tehneet kanteluja. On kuitenkin todettava, että neljännessä kanneperusteessa toistetaan lyhyesti ensimmäisen, toisen ja kolmannen kanneperusteen yhteydessä esitetyt väitteet yksilöimättä mahdollisiin vakaviin vaikeuksiin liittyviä erityisiä seikkoja.

114 Näiden syiden vuoksi on todettava, että koska unionin yleinen tuomioistuin on tutkinut mainitut kanneperusteet aineellisesti, tämän kanneperusteen perusteltavuutta ei ole tarpeen tutkia.

Viides kanneperuste, joka perustuu perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämiseen

115 Kantaja väittää, ettei komissio ole noudattanut perusteluvelvollisuuttaan, koska se ei ole arvioinut, oliko muualle kuin Espanjaan sijoittautuneiden yritysten jättäminen tuen myöntämisen ulkopuolelle syrjintäkiellon, palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden periaatteiden mukaista.

116 Komissio vaatii Espanjan kuningaskunnan ja Ranskan tasavallan tukemana, että viides kanneperuste hylätään.

117 Tältä osin on muistutettava, että vaikka SEUT 296 artiklan 2 kohdassa edellytetyistä unionin toimen perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä kyseessä olevan toimen antajan päättely siten, että niille, joita toimi koskee, selviävät sen syyt ja että unionin tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden, perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja. Perusteluvelvollisuuden noudattamisen arvioimisessa on lisäksi otettava huomioon toimen sanamuodon lisäksi myös sen asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (tuomio 7.2.2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

118 Kyseessä olevan toimen luonteesta on käsiteltävässä asiassa todettava, että riidanalainen päätös annettiin sellaisen tukien alustavan tutkintavaiheen päätteeksi, josta määrätään SEUT 108 artiklan 3 kohdassa ja jonka tavoitteena on ainoastaan mahdollistaa komission alustavan näkemyksen muodostaminen kyseessä olevan tuen osittaisesta tai täydellisestä soveltuvuudesta sisämarkkinoille, ilman, että asiassa aloitettaisiin saman artiklan 2 kohdassa määrättyä muodollista tutkintamenettelyä, jonka tavoitteena on puolestaan mahdollistaa se, että komissiolla on käytössään kattavat tiedot kaikista kyseiseen tukeen liittyvistä seikoista.

119 Tällaisen lyhyessä ajassa tehdyn päätöksen on sisällettävä ainoastaan ne syyt, joiden vuoksi komissio katsoo, ettei asianomaisen tuen sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointiin liity vakavia vaikeuksia (tuomio 22.12.2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, 65 kohta).

120 Riidanalaisen päätöksen asiayhteyttä luonnehtivat covid-19-pandemia ja äärimmäisen kiireelliset olosuhteet, joiden vallitessa komissio ensin hyväksyi tilapäiset puitteet, joissa se antoi sekä jäsenvaltioille että yrityksille, joihin mainitun pandemian vaikutukset kohdistuivat, tiettyjä ohjeita, tämän jälkeen tutki muun muassa näiden puitteiden perusteella mainittujen valtioiden sille ilmoittamat toimenpiteet ja lopuksi antoi näitä toimenpiteitä koskevat päätökset, joihin riidanalainen päätös kuului. Edellä 1–6 kohdasta ilmenee tässä yhteydessä, että kyseessä olevan tukiohjelman ilmoittamisesta riidanalaisen päätöksen antamiseen kului vain 11 päivää.

121 Riidanalaisen päätöksen luonteesta ja sen antamiseen liittyvistä poikkeuksellisista olosuhteista huolimatta on todettava, että riidanalaiseen päätökseen sisältyy kuitenkin 92 perustelukappaletta ja sen perusteella voidaan ymmärtää ne tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevat perustelut, joiden vuoksi komissio päätti olla vastustamatta kyseessä olevaa tukiohjelmaa. Komissio esitti siis riidanalaisessa päätöksessä – vaikkakin toisinaan suppeasti – kiireellisyyden kannalta syyt, joiden vuoksi kyseessä oleva tukiohjelma täytti SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa asetetut edellytykset.

122 Erityisesti riidanalaisen päätöksen perusteluista, jotka koskevat muualle kuin Espanjaan sijoittautuneiden yritysten jättämistä tuen myöntämisen ulkopuolelle, on muistutettava, että unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus todeta, että perusteluvelvollisuus koskee lähtökohtaisesti vain niitä syitä, joiden vuoksi tietty toimijoiden ryhmä hyötyy tietystä toimenpiteestä, mutta se ei edellytä perustelemaan sitä, minkä vuoksi kaikki muut toimijat, jotka eivät ole samankaltaisessa tilanteessa, on suljettu pois. Koska tietyn toimenpiteen soveltamisalan piiristä poissuljettujen ryhmien määrä on potentiaalisesti rajoittamaton, ei näet voida vaatia, että komissio esittää yksityiskohtaiset perustelut kunkin tällaisen ryhmän osalta (ks. vastaavasti tuomio 15.4.2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, 81 kohta). Koska esillä olevassa asiassa on kyse tukiohjelmasta, jota on tarkoitus soveltaa koko jäsenvaltion talouteen siten, että tämän ohjelman soveltamisalan ulkopuolelle jätettyjen toimijoiden määrä voi mahdollisesti olla rajoittamaton, komissiolle kuuluva perusteluvelvollisuus ei edellytä tämän velvoittamista tutkimaan, ovatko kaikki tai tietyt tukiohjelman ulkopuolelle näin jätetyt toimijat tuensaajien tilanteeseen rinnastettavassa tilanteessa, eikä perustelemaan tarvittaessa kaikkien näiden toimijoiden jättämistä tuen soveltamisalan ulkopuolelle.

123 Lisäksi on joka tapauksessa niin, että koska riidanalaisessa päätöksessä esitetään yhtäältä tukiohjelman ominaispiirteet, mukaan lukien tukikelpoisuuskriteerit, ja toisaalta – vaikkakin suppeasti – ne syyt, joiden vuoksi komissio katsoi, ettei mainitulla ohjelmalla loukattu liikkuvuuden perusvapauksia (ks. mm. riidanalaisen päätöksen 46, 59 ja 60 perustelukappale), kantaja voi riidanalaisen päätöksen perusteella käyttää oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, kuten käy ilmi kantajan ensimmäisestä kanneperusteesta, joka osoittaa, että se on kyennyt ymmärtämään riidanalaisen päätöksen soveltamisalan tältä osin, ja unionin yleinen tuomioistuin voi riidanalaisen päätöksen perusteella harjoittaa valvontaansa.

124 Viides kanneperuste on siten hylättävä.

125 Kaiken edellä esitetyn perusteella kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

126 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian ja komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, kantaja on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.

127 Espanjan kuningaskunta ja Ranskan tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan nojalla.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kymmenes jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Ryanair DAC velvoitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut.**

3) **Espanjan kuningaskunta ja Ranskan tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Stancu

Julistettiin Luxemburgissa 19 päivänä toukokuuta 2021.

Allekirjoitukset