Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (deseto prošireno vijeće)

19. svibnja 2021.*

[Tekst ispravljen rješenjem od 11. kolovoza 2021.]

„Državne potpore – Španjolska – Mjere dokapitalizacije radi potpore poduzetnicima od sustavnog i strateškog značaja za španjolsko gospodarstvo uslijed pandemije bolesti COVID-19 – Odluka o neospornosti – Privremeni okvir državnih potpora – Mjera namijenjena otklanjanju ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu države članice – Mjera koja se odnosi na cjelokupno gospodarstvo države članice – Načelo nediskriminacije – Slobodno pružanje usluga i sloboda poslovnog nastana – Proporcionalnost – Kriterij prema kojem korisnici potpore imaju poslovni nastan u Španjolskoj – Nepostojanje odvagivanja korisnih učinaka potpore na trgovinske uvjete i održavanje nenarušenog tržišnog natjecanja s njezinim negativnim učincima – Članak 107. stavak 3. točka (b) UFEU-a – Pojam ‚program potpora' – Obveza obrazlaganja"

U predmetu T-628/20,

[kako je ispravljeno rješenjem od 11. kolovoza 2021.] **Ryanair DAC**, sa sjedištem u Swordsu (Irska), koji zastupaju F.-C. Laprévote, E. Vahida, V. Blanc i I.-G. Metaxas-Maranghidis, *avocats*,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju L. Flynn, S. Noë i F. Tomat, u svojstvu agenata,

tuženik,

koju podupiru

Kraljevina Španjolska, koju zastupaju L. Aguilera Ruiz i S. Centeno Huerta, u svojstvu agenata,

i

Francuska Republika, koju zastupaju P. Dodeller i T. Stehelin, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje Odluke Komisije C(2020) 5414 *final* od 31. srpnja 2020. o državnoj potpori SA.57659 (2020/N) – Španjolska – COVID-19 – Fond za dokapitalizaciju,

* Jezik postupka: engleski

OPĆI SUD (deseto prošireno vijeće),

u sastavu: A. Kornezov (izvjestitelj), predsjednik, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse i M. Stancu, suci,

tajnik: I. Pollalis, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 24. veljače 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

Okolnosti spora

1 Kraljevina Španjolska prijavila je 20. srpnja 2020. Europskoj komisiji, u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, program potpora koji se odnosi na osnivanje Fonda za potporu solventnosti strateških poduzetnika (u daljnjem tekstu: Fond) kako bi se podržala solventnost održivih poduzetnika za koje se smatra da su od sustavnog ili strateškog značaja za španjolsko gospodarstvo, koje je suočeno s privremenim teškoćama zbog pandemije bolesti COVID-19.

2 Fond pruža financiranje kupnjom financijskih instrumenata i vrijednosnih papira koje izdaju nefinancijski poduzetnici s poslovnim nastanom u Španjolskoj, pri čemu ne postoji ograničenje u pogledu njihove veličine ili gospodarskog sektora. Njime upravlja upravni odbor koji donosi odluke o zahtjevima za potporu i utvrđuje uvjete za javno financiranje koje se odobrava korisnicima. Sociedad Española de Participaciones Industriales (španjolsko društvo industrijskih udjela, u daljnjem tekstu: SEPI), javni je holding koji upravlja udjelima španjolske države i zadužen je, među ostalim, za prethodnu procjenu zahtjeva, upotrebe sredstava i registracije vrijednosnih papira koje stječe država. Upravni odbor podnosi odluke o dodjeli javnog financiranja na odobrenje španjolskom vijeću ministara. Upravni odbor Fonda je po sastavu međuministarski odbor kojim predsjeda predsjednik SEPI-ja, a u njemu usto sudjeluju predstavnici ministarstava gospodarstva, financija, industrije i energetike.

3 Iznos programa potpora utvrđen je na 10 milijardi eura, a financira se iz državnog proračuna. Potpore Fonda u načelu premašuju 25 milijuna eura po korisniku. Međutim, potpore veće od 250 milijuna eura prijavljuju se pojedinačno Komisiji. Privremene transakcije potpore koje financira Fond odobravaju se do 30. lipnja 2021.

4 Kako bi ostvarili pravo na predmetni program potpora, poduzetnici moraju ispunjavati nekoliko kumulativnih kriterija prihvatljivosti, među kojima su u biti sljedeći:

– mora biti riječ o nefinancijskom poduzetniku s poslovnim nastanom i glavnim središtem djelatnosti u Španjolskoj;

– poduzetnik mora biti od sustavnog ili strateškog značaja zbog pripadnosti posebnom sektoru djelatnosti, zbog svoje povezanosti s javnim zdravstvom i javnom sigurnošću ili zbog svojeg utjecaja na cjelokupno gospodarstvo, zbog svoje djelatnosti u području inovacija, zbog neophodnosti usluga koje pruža ili njegove uloge u ostvarenju srednjoročnih ciljeva u pogledu ekološke tranzicije, digitalizacije, povećanja produktivnosti i ljudskog kapitala;

– poduzetnik mora biti suočen s opasnošću od prestanka obavljanja svojih djelatnosti odnosno mora dokazati ozbiljne teškoće u smislu nastavka aktivnosti bez privremene javne potpore;

– prisilni prekid djelatnosti poduzetnika imao bi negativan i visok utjecaj na djelatnost ili zapošljavanje na nacionalnoj ili regionalnoj razini;

– poduzetnik mora dokazati srednjoročnu i dugoročnu održivost podnošenjem plana održivosti u kojem se navodi način na koji bi on mogao nadvladati krizu i opisuje predložena uporaba javne potpore;

– poduzetnik mora predstaviti predviđeni raspored povrata državne potpore iz Fonda;

– ne smije se smatrati da je poduzetnik već bio u teškoćama 31. prosinca 2019.

5 Usto, poduzetnici koji žele koristiti predmetni program potpora moraju na temelju odgovarajućih dokaza utvrditi da im privatno financiranje posredstvom banaka ili financijskih tržišta nije dostupno odnosno da im je dostupno, ali uz trošak koji bi ugrozio njihovu održivost.

6 Komisija je 31. srpnja 2020. donijela Odluku C(2020) 5414 *final* o državnoj potpori SA.57659 (2020/N) – Španjolska – COVID-19 – Fond za dokapitalizaciju (u daljnjem tekstu: pobijana odluka), kojom je zaključila da predmetna mjera predstavlja državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a i da je spojiva s unutarnjim tržištem, u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a i njezinom Komunikacijom od 19. ožujka 2020., naslovljenom „Privremeni okvir za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji COVIDA-19” (SL 2020., C 91 I, str. 1.), koja je bila izmijenjena 3. travnja 2020., (SL 2020., C 112 I, str. 1.), 13. svibnja 2020. (SL 2020., C 164, str. 3.) i 29. lipnja 2020. (SL 2020., C 218, str. 3.) (u daljnjem tekstu: privremeni okvir) te stoga u tom pogledu nije istaknula prigovore.

Postupak i zahtjevi stranaka

7 Aktom podnesenim 16. listopada 2020. tajništvu Općeg suda tužitelj Ryanair DAC pokrenuo je ovaj postupak.

8 Aktom koji je istog dana podnio tajništvu Općeg suda tužitelj je zatražio da se o podnesenoj tužbi odlučuje u ubrzanom postupku, u skladu s člancima 151. i 152. Poslovnika Općeg suda. Odlukom od 10. studenoga 2020. Opći sud (deseto vijeće) prihvatio je zahtjev za ubrzani postupak.

9 Komisija je podnijela odgovor na tužbu tajništvu Općeg suda 30. studenoga 2020.

10 U skladu s člankom 106. stavkom 2. Poslovnika, tužitelj je 14. prosinca 2020. podnio obrazloženi zahtjev za održavanje rasprave.

11 Na prijedlog desetog vijeća, Opći sud odlučio je na temelju članka 28. Poslovnika predmet uputiti proširenom sastavu suda.

12 Aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 18. prosinca i 22. prosinca 2020. Kraljevina Španjolska i Francuska Republika zatražile su intervenciju u ovom predmetu u potporu zahtjevu Komisije.

13 Odlukom od 12. siječnja 2021. predsjednik desetog vijeća Općeg suda odobrio je intervencije Kraljevine Španjolske i Francuske Republike.

14 Mjerom upravljanja postupkom od 14. siječnja 2021. Kraljevini Španjolskoj i Francuskoj Republici odobreno je na temelju članka 154. stavka 3. Poslovnika podnošenje intervencijskog podneska. Francuska Republika i Kraljevina Španjolska dostavile su 28. i 29. siječnja 2021. tajništvu Općeg suda svoje intervencijske podneske.

15 U okviru mjera upravljanja postupkom na temelju članka 89. Poslovnika, Opći sud 5. veljače 2021. pozvao je Komisiju i Kraljevinu Španjolsku da na raspravi odgovore na dva pitanja. Komisija i Kraljevina Španjolska postupile su u skladu s tim zahtjevom.

16 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi pobijanu odluku;

– naloži Komisiji snošenje troškova.

17 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

18 Kraljevina Španjolska i Francuska Republika od Općeg suda zahtijevaju da tužbu odbaci kao nedopuštenu ili je, podredno, odbije kao neosnovanu u cijelosti.

Pravo

19 Valja podsjetiti da je sud Europske unije ovlašten procijeniti, u skladu s okolnostima svakog slučaja, opravdava li dobro sudovanje odbijanje tužbe kao neosnovane, bez prethodnog odlučivanja o njezinoj dopuštenosti (vidjeti u tom smislu presude od 26. veljače 2002., Vijeće/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, t. 51. i 52. i od 14. rujna 2016., Trajektna luka Split/Komisija, T-57/15, neobjavljenu, EU:T:2016:470, t. 84.). Stoga valja, osobito s obzirom na razmatranja koja su dovela do odobrenja provedbe ubrzanog postupka i važnost koja se pripisuje, kako za tužitelja tako i za Kraljevinu Španjolsku i Francusku Republiku, brzom odgovoru u pogledu merituma, najprije ispitati osnovanost tužbe, a da se prethodno ne odlučuje o njezinoj dopuštenosti.

20 Tužitelj u potporu svojoj tužbi navodi pet tužbenih razloga od kojih se prvi temelji na povredi načelâ nediskriminacije, slobodnog pružanja usluga i slobode poslovnog nastana, drugi na povredi obveze odvagivanja korisnih učinaka potpore na trgovinske uvjete i na održavanje nenarušenog tržišnog natjecanja s njezinim negativnim učincima, treći na pogrešnoj kvalifikaciji predmetne mjere kao programa potpora, četvrti na povredi njegovih postupovnih prava i peti na povredi obveze obrazlaganja.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načelâ nediskriminacije, slobodnog pružanja usluga i slobode poslovnog nastana

21 Prvi tužbeni razlog sastoji se, u biti, od četiri dijela, od kojih se prvi temelji na tvrdnji da se programom potpora povređuje načelo nediskriminacije, drugi na tvrdnji da taj program nije ni nužan ni proporcionalan za postizanje cilja koji mu je postavljen, treći na tvrdnji da se njime ograničava slobodno pružanje usluga i sloboda poslovnog nastana i četvrti na tome da tako provedeno ograničenje nije opravdano.

Prva dva dijela prvog tužbenog razloga, koji se temelje na povredi načela nediskriminacije

22 Tužitelj tvrdi da se pobijanom odlukom povređuje načelo nediskriminacije jer je predmetna mjera diskriminatorna u pogledu poduzetnika koji nemaju ni poslovni nastan ni glavno središte djelatnosti u Španjolskoj, a koji su isključeni iz korištenja potpore, iako također mogu biti od sustavnog i strateškog značaja za španjolsko gospodarstvo, kao što je to slučaj s tužiteljem. Nadalje, takva razlika u postupanju nije ni nužna ni proporcionalna zadanom cilju, s obzirom na to da bi poduzetnici koji nemaju ni poslovni nastan ni glavno središte djelatnosti u Španjolskoj, ali koji posluju u toj državi članici, nailazili na iste teškoće koje su nastale zbog pandemije bolesti COVID-19 te bi njihov odlazak sa španjolskog tržišta izazvao socijalne teškoće i ozbiljno poremetio španjolsko gospodarstvo, dok bi alternativna nediskriminirajuća mjera bila dodjela potpore ovisno o tržišnim udjelima dotičnih poduzetnika.

23 Komisija, koju podupiru Kraljevina Španjolska i Francuska Republika, osporava te tužiteljeve argumente.

24 U skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a, mogu se smatrati spojivima s unutarnjim tržištem potpore za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice.

25 Prema sudskoj praksi, iz opće strukture Ugovora proizlazi da postupak predviđen u članku 108. UFEU-a ne smije nikada dovesti do rezultata koji bi bio suprotan posebnim odredbama Ugovora. Stoga Komisija ne može državnu potporu čiji su pojedini oblici u suprotnosti s drugim odredbama Ugovora proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem. Također, Komisija ne može državnu potporu kojom se u nekim njezinim oblicima povređuju opća načela prava Unije, kao što je to načelo jednakog postupanja, proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem (presude od 15. travnja 2008., Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, t. 50. i 51. i od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija, C-594/18 P, EU:C:2020:742, t. 44.).

26 U ovom predmetu valja utvrditi da je posljedica jednog od kriterija prihvatljivosti predmetnog programa potpora, odnosno kriterija koji se odnosi na poslovni nastan korisnika u Španjolskoj i na to da se njihovo glavno središte djelatnosti nalazi na državnom području te države članice, različito postupanje prema poduzetnicima s poslovnim nastanom i glavnim središtem djelatnosti u Španjolskoj, koji mogu koristiti navedeni program potpora ako usto ispunjavaju i druge kriterije prihvatljivosti, i prema poduzetnicima koji imaju poslovni nastan odnosno glavno središte djelatnosti u drugoj državi članici te koji ne mogu koristiti tu potporu.

27 Pod pretpostavkom da se, kao što to tvrdi tužitelj, ta razlika u postupanju može izjednačiti s diskriminacijom, valja provjeriti je li ta razlika opravdana legitimnim ciljem i je li nužna, prikladna i proporcionalna za njegovo postizanje. Također, u mjeri u kojoj tužitelj upućuje na članak 18. prvi stavak UFEU-a, valja istaknuti da je prema toj odredbi zabranjena svaka diskriminacija na temelju državljanstva unutar područja primjene Ugovorâ „ne dovodeći u

pitanje bilo koju njihovu posebnu odredbu”. Stoga valja provjeriti je li to različito postupanje dopušteno s obzirom na članak 107. stavak 3. točku (b) UFEU-a, koji je pravna osnova pobijane odluke. To ispitivanje podrazumijeva, s jedne strane, da cilj predmetnog programa potpora ispunjava zahtjeve potonje odredbe i, s druge strane, da načini dodjele potpore ne prekoračuju ono što je nužno za postizanje tog cilja.

28 Kao prvo, što se tiče cilja predmetnog programa potpora, valja podsjetiti da je Kraljevina Španjolska tu mjeru temeljila na članku 107. stavku 3. točki (b) UFEU-a (točka 5. pobijane odluke). Navedenim programom nastoji se, dakle, otkloniti ozbiljan poremećaj španjolskog gospodarstva koji je nastao zbog pandemije bolesti COVID-19, kao što to proizlazi iz točaka 57. i 58. pobijane odluke, što odgovara jednom od slučajeva iz članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a. Predmetnim programom potpora tako se poduzetnicima za koje se smatra da su od sustavnog ili strateškog značaja za španjolsko gospodarstvo stavlja na raspolaganje vanjsko financiranje koje je dovoljno kako bi im se omogućilo ponovno uspostavljanje njihove strukture kapitala dok je funkcioniranje kreditnih i kapitalnih tržišta ozbiljno poremećeno pandemijom bolesti COVID-19.

29 Valja smatrati da cilj predmetnog programa potpora ispunjava uvjete iz članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a s obzirom na to da su u španjolskom gospodarstvu zbog značajnih negativnih učinaka pandemije bolesti COVID-19 nastali ozbiljni poremećaji, što je u dovoljnoj mjeri dokazano u pobijanoj odluci.

30 Štoviše, kriterijem strateškog i sustavnog značaja korisnikâ potpore odražava se cilj predmetne potpore, odnosno otklanjanje ozbiljnih poremećaja u španjolskom gospodarstvu u smislu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a.

31 Kao drugo, što se tiče ispitivanja prekoračuje li se načinima dodjele potpore ono što je nužno za postizanje cilja predmetnog programa potpora i ispunjavanje uvjeta iz članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, valja navesti sljedeća razmatranja.

32 Kao prvo, što se tiče prikladnosti i nužnosti predmetnog programa potpora, treba istaknuti da je on u ovom slučaju donesen na temelju, među ostalim, točke 3.11. Privremenog okvira, naslovljene „Mjere dokapitalizacije”, čijim se stavcima 44. i 45. propisuje kako slijedi:

„44. Ovim se privremenim okvirom utvrđuju kriteriji u skladu s pravilima EU-a o državnim potporama na temelju kojih države članice mogu poduzetnicima koji su u financijskim teškoćama zbog pandemije COVID-a 19 pružiti javnu potporu u obliku vlasničkih i/ili hibridnih instrumenata kapitala. Cilj mu je spriječiti da zbog poremećaja u gospodarstvu s tržišta nepotrebno nestanu poduzetnici čije je poslovanje prije pandemije COVID-a 19 bilo održivo. Iznosi kapitala za dokapitalizaciju zato ne smiju biti veći od minimuma potrebnog za osiguranje održivosti korisnika niti premašiti ono što je nužno za ponovnu uspostavu strukture kapitala korisnika kakva je bila prije pandemije COVID-a 19.

Veliki poduzetnici moraju izvješćivati o načinu na koji se sredstvima primljene potpore podupiru njihove aktivnosti u skladu s ciljevima EU-a i nacionalnim obvezama u pogledu zelene i digitalne tranzicije, uključujući EU-ov cilj klimatske neutralnosti do 2050.

45. Komisija usto naglašava da bi pružanje nacionalne javne potpore u obliku vlasničkih i/ili hibridnih instrumenata kapitala, u okviru programa ili u pojedinačnim slučajevima, trebalo uzeti u obzir samo ako se ne može pronaći drugo odgovarajuće rješenje. Nadalje, uvjeti za izdavanje tih instrumenata trebali bi biti vrlo strogi jer se njima znatno narušava tržišno natjecanje među poduzetnicima. Na te se intervencije moraju primjenjivati jasno utvrđeni uvjeti za ulazak države u predmetne poduzetnike, njezin izlazak iz vlasničkog kapitala poduzetnika i isplaćivanje naknade te odredbe o upravljanju i odgovarajuće mjere za ograničavanje narušavanja tržišnog natjecanja. Zato Komisija napominje da će nacionalne mjere potpore koje odgovaraju ciljevima politike EU-a u pogledu zelene i digitalne tranzicije gospodarstava država članica omogućiti održiviji dugoročni rast i potaknuti tranziciju prema EU-ovu cilju klimatske neutralnosti do 2050.”

33 Slijedom toga, Kraljevina Španjolska namjeravala je donošenjem predmetnog programa potpora poduzeti mjere dokapitalizacije, u skladu s točkom 3.11. privremenog okvira, u obliku zajmova kojima se sudjeluje u dobiti, hibridnih dugova ili drugih instrumenata koji se mogu pretvoriti u vlasnički kapital („instrumenti hibridnog kapitala”), upisa dionica („instrumenti vlasničkog kapitala”), podređenih zajmova ili nekog drugog kapitalnog instrumenta (točka 15. pobijane odluke) određenim poduzetnicima koji se nalaze u privremenim teškoćama zbog negativnih učinaka pandemije bolesti COVID-19.

34 Tužitelj u biti tvrdi da nije ni prikladno ni nužno dodijeliti potporu samo poduzetnicima koji imaju poslovni nastan i glavno središte djelatnosti u Španjolskoj.

35 U tom pogledu najprije valja istaknuti da se predmetni program potpora sastoji od vlasničkog kapitala odnosno hibridnih instrumenata koje dodjeljuje španjolska država, čime ta država članica u biti privremeno ulazi u kapital predmetnih poduzetnika, kao što to proizlazi iz točke 45. privremenog okvira. Uzimajući u obzir prirodu predmetnih mjera dokapitalizacije, legitimno je što dotična država članica nastoji osigurati stabilnu prisutnost na svojem državnom području poduzetnika koji se mogu koristiti navedenim programom i dugotrajnu poveznicu između njih i svojeg gospodarstva. Naime, tijela te države članice moraju imati mogućnost trajno i učinkovito nadzirati način na koji se potpora koristi kao i poštovanje odredbi o upravljanju i svih drugih mjera naloženih radi ograničavanja narušavanja tržišnog natjecanja. Usto, ona moraju moći organizirati i nadzirati naknadni uređeni izlazak španjolske države iz kapitala tih poduzetnika. U tu svrhu predmetna država članica mora imati nadležnost intervenirati u slučaju potrebe kako bi se naložilo poštovanje uvjeta i obveza u vezi s dodjelom predmetnog javnog financiranja.

36 Kriterijem prihvatljivosti, koji se odnosi na to da korisnici potpore imaju poslovni nastan i glavno središte djelatnosti na španjolskom državnom području, odražava se nužnost da se dotična država članica osigura u postojanje određene stabilnosti prisutnosti tih korisnika i njihove trajne povezanosti sa španjolskim gospodarstvom. Naime, navedenim kriterijem ne zahtijeva se samo da korisnik ima svoje društveno sjedište na španjolskom državnom području nego i da se ondje nalaze njegova glavna središta djelatnosti, što upravo dokazuje da je cilj predmetnog programa potpora podupirati poduzetnike koji su stvarno i trajno povezani sa španjolskim gospodarstvom, što je dosljedno s ciljem programa kojim se nastoji otkloniti ozbiljne poremećaje u tom gospodarstvu.

37 Nasuprot tomu, postojanje takve stabilne i trajne poveznice sa španjolskim gospodarstvom u načelu je manje vjerojatno u pogledu običnih pružatelja usluga čija se usluga, po samoj naravi stvari, može prestati pružati u vrlo kratkom roku, čak i trenutačno, kao i poduzetnika s poslovnim nastanom u Španjolskoj, ali čija su glavna središta djelatnosti izvan državnog područja

te države, tako da se mogućim javnim financiranjem koje ima za cilj podupiranje njihovih djelatnosti u manjoj mjeri može pridonijeti otklanjanju ozbiljnog poremećaja u gospodarstvu te države članice.

38 Nadalje, valja istaknuti da cijeli predmetni program počiva na nužnosti da se osigura postojanje stabilne i trajne povezanosti korisnika predmetne potpore sa španjolskim gospodarstvom, kao što to proizlazi iz drugih kriterija prihvatljivosti i načina njezine dodjele.

39 Naime, valja utvrditi da je dostupnost predmetne potpore ograničena na poduzetnike za koje se smatra da su od sustavnog ili strateškog značaja za španjolsko gospodarstvo. Usmjeravajući na taj način predmetni program potpora, Kraljevina Španjolska odlučila je podržati samo poduzetnike koji imaju bitnu ulogu u njezinu gospodarstvu, s obzirom na to da bi njihove teškoće, zbog njihova sustavnog i strateškog značaja, ozbiljno utjecale na opće stanje španjolskog gospodarstva. Zbog toga poduzetnici za koje se ne smatra da su od sustavnog ili strateškog značaja za španjolsko gospodarstvo ne mogu ostvarivati korist od predmetne potpore, iako imaju poslovni nastan i glavna središta djelatnosti na španjolskom državnom području.

40 Više drugih kriterija prihvatljivosti također odražava nužnost da se španjolska država osigura u pogledu postojanja trajne veze, odnosno srednjoročne i dugoročne veze, između korisnika potpore i njezina gospodarstva. Tako se kriterij koji se odnosi na sustavan i strateški značaj korisnika odnosi, među ostalim, na „njegov[u] ulog[u] u ostvarenju srednjoročnih ciljeva u pogledu ekološke tranzicije, digitalizacije, povećanja produktivnosti i ljudskog kapitala”. Drugim kriterijem prihvatljivosti zahtijeva se od korisnika da dokažu svoju srednjoročnu i dugoročnu održivost podnošenjem plana održivosti u kojem se navodi način na koji bi poduzetnik mogao prevladati krizu i opisuje predložena uporaba javne potpore (točka 10. točka (d) pobijane odluke). Usto, predmetni poduzetnici moraju predstaviti predviđeni raspored povrata državne potpore iz Fonda te mjere koje će se poduzeti kako bi se poštovao taj raspored (točka 10. točka (e) pobijane odluke). Tim se kriterijima na taj način konkretno odražava nužnost, s jedne strane, da je predmetni korisnik trajno uključen u španjolsko gospodarstvo te da će to srednjoročno i dugoročno i dalje biti tako kako bi mogao poštovati gore navedene ciljeve razvoja i, s druge strane, da španjolska tijela mogu nadzirati poštovanje i provedbu njegovih obveza.

41 Predmetni program potpora sadržava također niz *ex post* ograničenja s ciljem smanjenja narušavanja tržišnog natjecanja te jamstva u pogledu dobrog upravljanja od strane korisnika i načina na koji se potpora koristi (stavci 36. do 39. pobijane odluke), a nacionalnim se tijelima nalažu obveze transparentnosti i računovodstvenog izvještavanja u pogledu korištenja predmetne potpore (točka 40. pobijane odluke). Tako je, na primjer, korisnicima zabranjeno preuzimati pretjerane rizike ili nastaviti agresivno komercijalno širenje financirano potporom sve dok ne vrate primljenu potporu. Isto tako, korisnici ne mogu u komercijalne svrhe oglašavati ulaganje Fonda. Korisnicima je također zabranjeno provoditi određene koncentracije ili preuzimanja sve dok ne vrate najmanje 75 % potpore (stavci 78. do 81. pobijane odluke). Usto, sve dok potpora nije u potpunosti vraćena, korisnici ne mogu isplaćivati dividende (točka 82. pobijane odluke) te se utvrđuje najviši iznos primitaka od rada njihovih direktora (točka 83. pobijane odluke). Osim toga, ako se po isteku razdoblja od šest godina od priljeva kapitala iz Fonda udio dionica u njegovu vlasništvu ne smanji ispod 15 %, korisnik mora španjolskim tijelima dostaviti plan restrukturiranja, koja će o tome obavijestiti Komisiju radi ishođenja odobrenja (točka 89. pobijane odluke). Također, uspostavit će se mehanizam kako bi se izbjegla opasnost da korisnik uz posredovanje trećih strana otkupi dionice u vlasništvu države po cijenama nižima od nominalnog ulaganja države (točke 35. i 74. pobijane odluke). Ta *ex post* ograničenja također dokazuju nužnost

i obvezu španjolskih tijela da kontinuirano nadziru različite aspekte aktivnosti korisnika. Ona moraju u tu svrhu biti nadležna za intervenciju, ovisno o slučaju, kako bi se nametnulo njihovo poštovanje.

42 Stoga je Kraljevina Španjolska, preklapajući kriterije prihvatljivosti i *ex post* ograničenja navedena u točkama 34. do 40. ove presude, u biti nastojala osigurati postojanje trajne i uzajamne veze između korisnika potpore i njezina gospodarstva, koja je dio perspektive srednjoročnog i dugoročnog gospodarskog razvoja.

43 Dakle, ograničavajući primanje potpore samo na poduzetnike koji su od sustavnog ili strateškog značaja za španjolsko gospodarstvo te koji imaju poslovni nastan i glavna središta djelatnosti na španjolskom državnom području zbog stabilnih i uzajamnih veza koje ih povezuju s njezinim gospodarstvom, predmetni program potpore istodobno je prikladan i nužan za postizanje cilja otklanjanja ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu te države članice.

44 Kao drugo, što se tiče proporcionalnosti predmetnog programa potpora, tužitelj u biti smatra da poduzetnik može biti od sustavnog i strateškog značaja za španjolsko gospodarstvo čak i ako nema poslovni nastan u Španjolskoj, tako da bi se cilj navedenog programa mogao postići na način da se kao kriterij prihvatljivosti primijeni kriterij tržišnih udjela predmetnih poduzetnika, a ne kriterij države članice poslovnog nastana.

45 U tom pogledu, iako nije isključeno da poduzetnik koji nema ni poslovni nastan ni glavna središta djelatnosti u Španjolskoj ipak može u određenim posebnim okolnostima biti od sustavnog ili strateškog značaja za španjolsko gospodarstvo, valja podsjetiti da dodjela javnih sredstava u okviru članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a pretpostavlja da potpora koju pruža dotična država članica, iako je u ozbiljnim teškoćama, može otkloniti poremećaje u njezinu gospodarstvu, što podrazumijeva sveukupno uzimanje u obzir položaja poduzetnika koji mogu omogućiti pokretanje navedenog gospodarstva, čime kriterij stabilne veze s gospodarstvom navedene države postaje posebno važan.

46 Naime, s jedne strane, nužnost stalne i trajne povezanosti korisnika potpore sa španjolskim gospodarstvom, na kojoj se temelji predmetni program potpora, ne bi postojala ili bi u najmanju ruku bila oslabljena da je Kraljevina Španjolska usvojila drugi kriterij kojim bi se omogućilo da uvjete za potporu ispunjavaju i poduzetnici koji posluju na španjolskom državnom području kao obični pružatelji usluga, poput tužitelja, s obzirom na to da se usluge, po samoj naravi stvari, mogu prestati pružati u vrlo kratkom roku, čak i trenutačno, kao što se na to podsjeća u točki 36. ove presude. Stoga Kraljevini Španjolskoj ništa ne bi jamčilo da bi se doprinos njezinu gospodarstvu od strane poduzetnika koji nemaju ni poslovni nastan ni glavno središte djelatnosti na njezinu državnom području zadržao nakon krize, pod pretpostavkom da bi im bilo dodijeljeno pravo na mjere dokapitalizacije.

47 S druge strane, činjenica da je tužitelj najveći zračni prijevoznik u Španjolskoj, koji posjeduje oko 20 % tržišta u toj državi članici, odnosno da bi njegov odlazak s tog tržišta izazvao socijalne teškoće, ne znači da je Komisija počinila pogrešku u ocjeni time što je smatrala da je predmetni program potpora spojiv s unutarnjim tržištem. Naime, dok se taj argument temelji na tužiteljevu posebnom položaju na tržištu putničkog zračnog prijevoza u Španjolskoj, cilj je predmetnog programa potpora, pak, poduprijeti cjelokupno španjolsko gospodarstvo, ne razlikujući predmetni gospodarski sektor, tako da je Kraljevina Španjolska uzela u obzir cjelokupno stanje svojeg gospodarstva i izglede za srednjoročni i dugoročni gospodarski razvoj, a ne specifičan položaj pojedinog poduzetnika.

48 Stoga je predmetna država članica, predviđajući načine na koje dodjeljuje pravo na opći i višesektorski program potpora, mogla legitimno primijeniti kriterije prihvatljivosti kojima se utvrđuju poduzetnici koji su istodobno od sustavnog ili strateškog značaja za njezino gospodarstvo te su s njime trajno i stabilno povezani.

49 Što se tiče alternativnog programa potpora koji zagovara tužitelj, a koji se temelji na kriteriju prihvatljivosti koji se tiče tržišnih udjela predmetnih poduzetnika, valja podsjetiti da prema sudskoj praksi, Komisija ne mora općenito odlučivati o svim alternativnim mjerama koje se mogu predvidjeti jer iako predmetna država članica mora obrazloženo navesti razloge na temelju kojih je donesen predmetni program potpora, osobito u pogledu primijenjenih kriterija prihvatljivosti, ona nije dužna pozitivno dokazati da se nijednom drugom mogućom mjerom, koja je po definiciji hipotetska, ne može omogućiti bolje osiguranje cilja koji se želi postići. Budući da navedena država članica ne podliježe takvoj obvezi, tužitelj ne može osnovano tražiti od Općeg suda da naloži Komisiji da zamijeni nacionalna tijela u okviru te zadaće normativnog istraživanja kako bi se ispitala svaka moguća alternativna mjera (vidjeti u tom smislu presudu od 6. svibnja 2019., Scor/Komisija, T-135/17, neobjavljenu, EU:T:2019:287, t. 94. i navedenu sudsku praksu).

50 U svakom slučaju, kriterijem prihvatljivosti koji zagovara tužitelj, koji se temelji na tržišnim udjelima predmetnih poduzetnika, ne uzimaju se dovoljno u obzir zadani ciljevi predmetnog programa potpora kojima se nastoje otkloniti ozbiljni poremećaji u španjolskom gospodarstvu, promatranom u cjelini, njegovoj raznolikosti i kroz perspektivu održivog gospodarskog razvoja. U tom pogledu proizlazi da španjolski zakonodavac nije htio primijeniti kriterije prihvatljivosti koji se temelje na veličini korisnika ili njegovim tržišnim udjelima, nego na razmatranjima koja se odnose na srednjoročni i dugoročni gospodarski razvoj španjolskog gospodarstva, pri čemu je primijenio kvalitativne, a ne kvantitativne kriterije.

51 Dakle, Komisija je u pobijanoj odluci odobrila program potpora čiji je stvarni cilj otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu države članice i koji u svojim načinima dodjele ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje njegova cilja. Stoga valja utvrditi, s obzirom na načela navedena u točki 27. ove presude, da sama okolnost što se navedenim programom stavlja u povoljniji položaj poduzetnike s poslovnim nastanom i glavnim središtima djelatnosti u Španjolskoj ne dovodi do toga da se njime povređuju načelo nediskriminacije i članak 18. prvi stavak UFEU-a.

52 Iz prethodno navedenog proizlazi da cilj predmetnog programa potpora ispunjava zahtjeve odstupanja iz članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a i da načini dodjele potpore ne prekoračuju ono što je nužno za postizanje tog cilja.

53 Posljedično, prvi i drugi dio prvog tužbenog razloga valja odbiti.

Treći i četvrti dio prvog tužbenog razloga, koji se temelje na povredi načelâ slobodnog pružanja usluga i slobode poslovnog nastana

54 Tužitelj podsjeća, s jedne strane, da je ograničenje slobode poslovnog nastana i slobodnog pružanja usluga dopušteno ako je opravdano važnim razlogom od općeg interesa, nediskriminatorno, nužno i proporcionalno cilju od općeg interesa koji se želi postići i, s druge strane, da su ti uvjeti kumulativni pa je ograničenje neopravdano ako samo jedan od njih nije ispunjen. Međutim, u ovom je slučaju predmetni program potpora prije svega diskriminatoran jer se različito postupa prema poduzetnicima ovisno o državi članici njihova poslovnog nastana. Nadalje, predmetni program potpora nije proporcionalan jer prekoračuje ono što je nužno za

postizanje njegova cilja, s obzirom na to da bi se on mogao postići, a da se pritom ne povređuju sloboda poslovnog nastana i slobodno pružanje usluga, na način da koristi svim poduzetnicima koji posluju u Španjolskoj, neovisno o državi članici njihova poslovnog nastana, uzimajući u obzir, na primjer, njihov udio na odnosnom tržištu.

55 Naposljetku, cilj od općeg interesa koji se odnosi na otklanjanje ozbiljnih poremećaja u španjolskom gospodarstvu nastalih zbog pandemije bolesti COVID-19 ne dovodi nužno do toga da se pomaže samo poduzetnicima s poslovnim nastanom u Španjolskoj, s obzirom na to da su određeni poduzetnici koji posluju u Španjolskoj na temelju slobodnog pružanja usluga, kao što je tužitelj, također važni za njezino gospodarstvo. Nasuprot tomu, činjenicom da se pomaže samo nacionalnim poduzetnicima uzrokuje se rascjepkanost unutarnjeg tržišta, uklanjaju se konkurenti iz drugih država članica, oslabljuje se tržišno natjecanje, pogoršava se šteta nastala zbog pandemije bolesti COVID-19, narušava se u konačnici struktura zračnog sektora i ograničavaju se prava prijevoznika Unije da slobodno pružaju usluge zračnog prijevoza na unutarnjem tržištu neovisno o tome koja im je država članica izdala licenciju.

56 Uvodno, u dijelu u kojem tužitelj svoj argument temelji na postojanju diskriminacije koja proizlazi iz predmetnog programa potpora i na njegovoj neproporcionalnosti, valja uputiti na razmatranja iz prvog i drugog dijela prvog tužbenog razloga.

57 Nadalje, valja podsjetiti, s jedne strane, da je cilj odredbi UFEU-a koje se odnose na slobodu poslovnog nastana osigurati povlasticu nacionalnog tretmana u državi članici primateljici (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2015., Finanzamt Linz, C-66/14, EU:C:2015:661, t. 26. i navedenu sudsku praksu).

58 S druge strane, slobodnom pružanju usluga protivi se primjena svih nacionalnih propisa čiji je učinak da se pružanje usluga među državama članicama učini težim nego što je to samo unutarnje pružanje usluga unutar jedne države članice, neovisno o postojanju diskriminacije na temelju državljanstva ili boravišta (vidjeti u tom smislu presudu od 6. veljače 2003., Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, t. 25.).

59 Iako se predmetni program potpora ne odnosi posebno na sektor zračnog prijevoza, valja istaknuti da tužitelj prigovara na navodno ograničenje slobode poslovnog nastana i slobodnog pružanja usluga ponajprije u sektoru zračnog prijevoza. U tom pogledu valja utvrditi da je na temelju članka 58. stavka 1. UFEU-a sloboda pružanja usluga u području prometa uređena odredbama glave koja se odnosi na promet, odnosno glave VI. UFEU-a. Dakle, u sustavu primarnog prava sloboda pružanja usluga u području prometa na taj je način podvrgnuta posebnom pravnom sustavu (presuda od 18. ožujka 2014., International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, t. 36.). Posljedično, članak 56. UFEU-a, kojim se utvrđuje sloboda pružanja usluga, ne primjenjuje se na područje zračne plovidbe (presuda od 25. siječnja 2011., Neukirchinger, C-382/08, EU:C:2011:27, t. 22.).

60 Stoga se mjere liberalizacije usluga zračnog prijevoza mogu donijeti samo na temelju članka 100. stavka 2. UFEU-a (presuda od 18. ožujka 2014., International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, t. 38.). Doista, kao što to pravilno ističe tužitelj, zakonodavac Unije donio je Uredbu (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. rujna 2008. o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici (SL 2008., L 293, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 8., str. 164.) na temelju te odredbe, čiji je

predmet upravo definirati uvjete primjene načela slobodnog pružanja usluga u sektoru zračnog prijevoza (vidjeti po analogiji presudu od 6. veljače 2003., Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, t. 23. i 24.).

61 Međutim, iako se određivanjem opsega predmetnog programa potpora tužitelju oduzima pristup mjerama dokapitalizacije koje dodjeljuje Kraljevina Španjolska, on ne dokazuje po čemu ga to isključenje može odvratiti od poslovnog nastana u Španjolskoj odnosno od pružanja usluga iz Španjolske i prema njoj. Tužitelj osobito nije utvrdio činjenične ili pravne elemente koji bi doveli do toga da se predmetnim programom potpora proizvode ograničavajući učinci koji bi prekoračivali one koji dovode do zabrane iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, ali koji su, kao što je to utvrđeno u okviru prvog i drugog dijela prvog tužbenog razloga, ipak nužni i proporcionalni za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u španjolskom gospodarstvu nastalih zbog pandemije bolesti COVID-19, u skladu sa zahtjevima iz članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a.

62 Štoviše, Komisija je u pobijanoj odluci provjerila je li provedba predmetnog programa potpora u skladu s temeljnim slobodama kretanja, a osobito sa slobodnim kretanjem kapitala i slobodom poslovnog nastana. Komisija je u tom pogledu istaknula da se nijedan od kriterija prihvatljivosti, a osobito oni koji se odnose na sustavan ili strateški značaj korisnika za španjolsko gospodarstvo i na činjenicu da se njihova glavna središta djelatnosti moraju nalaziti u Španjolskoj, ne može tumačiti ili primijeniti na način da se pravo na potporu uvjetuje premještanjem njihovih djelatnosti koje obavljaju u drugoj državi članici u Španjolsku (stavci 46., 59. i 60. pobijane odluke). Tužitelj ne osporava tu ocjenu.

63 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da se nijedan od dijelova prvog tužbenog razloga ne može prihvatiti i da stoga taj tužbeni razlog treba odbiti.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze odvagivanja korisnih učinaka potpore na trgovinske uvjete i na održavanje nenarušenog tržišnog natjecanja s njezinim negativnim učincima

64 Kao prvo, tužitelj tvrdi da Komisija prilikom ispitivanja spojivosti potpore nije ispunila svoju obvezu odvagivanja njezinih očekivanih pozitivnih učinaka u pogledu ostvarivanja ciljeva navedenih u članku 107. stavku 3. točki (b) UFEU-a s njezinim negativnim učincima u pogledu narušavanja tržišnog natjecanja i učinka na trgovinu među državama članicama, što predstavlja očitu pogrešku u ocjeni činjenica i stoga dovoljan razlog za poništenje pobijane odluke. Kao drugo, privremeni okvir obvezuje Komisiju i čini drugu zasebnu pravnu osnovu kojom joj se nalaže obveza provođenja tog odvagivanja. Kao treće, u slučaju da se privremeni okvir tumači na način da ne predviđa takvu obvezu odvagivanja, tužitelj u odnosu na njega ističe prigovor nezakonitosti na temelju članka 277. UFEU-a jer bi navedeni okvir bio protivan članku 107. stavku 3. točki (b) UFEU-a.

65 Komisija, koju podupiru Kraljevina Španjolska i Francuska Republika, osporava te argumente.

66 U skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a „[m]ogu se smatrati spojivima s unutarnjim tržištem […] potpore […] za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice”. Iz teksta te odredbe proizlazi da su njezini autori smatrali da je u interesu cijele Unije da svaka njezina država članica može prevladati ozbiljnu krizu, pa i egzistencijalnu, koja može imati samo ozbiljne posljedice na gospodarstvo svih ili dijela drugih država članica, a stoga i na Uniju kao takvu. To tekstualno tumačenje teksta članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a potvrđeno je njegovom usporedbom s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a, koji se

odnosi na „potpore za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja ako takve potpore ne utječu negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu”, s obzirom na to da tekst potonje odredbe sadržava uvjet koji se odnosi na dokazivanje nepostojanja izmjene trgovinskih uvjeta u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu, a koji se ne nalazi u članku 107. stavku 3. točki (b) UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija, C-594/18 P, EU:C:2020:742, t. 20. i 39.).

67 Stoga, ako su ispunjeni uvjeti iz članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, odnosno u ovom slučaju da se predmetna država članica doista mora suočiti s ozbiljnim poremećajem u svojem gospodarstvu i da su potpore koje su donesene radi uklanjanja tog poremećaja, s jedne strane, nužne u tu svrhu i, s druge strane, prikladne i proporcionalne, smatra se da su navedene mjere donesene u interesu Unije pa se tom odredbom ne zahtijeva da Komisija odvaguje korisne učinke potpore na trgovinske uvjete i održavanje nenarušenog tržišnog natjecanja s njezinim negativnim učincima, za razliku od onoga što je propisano člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a. Drugim riječima, takvo odvagivanje ne bi imalo smisla u okviru članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a jer se njegov rezultat smatra pozitivnim. Naime, ako država članica uspije otkloniti ozbiljni poremećaj u svojem gospodarstvu, to može samo koristiti Uniji općenito i unutarnjem tržištu konkretno.

68 Stoga valja utvrditi da se člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a ne zahtijeva da Komisija odvaguje korisne učinke potpore na trgovinske uvjete i održavanje nenarušenog tržišnog natjecanja s njezinim negativnim učincima, za razliku od onoga što je propisano člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a, ali samo ako provjeri je li predmetna potpora nužna, prikladna i proporcionalna za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu dotične države članice. Stoga valja odbiti tužiteljev argument prema kojem obveza odvagivanja proizlazi iz iznimne naravi spojivih potpora, uključujući i one koje su proglašene spojivima na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a. Iz istih razloga tužitelj se ne može pozivati na presudu od 19. rujna 2018., HH Ferries i dr./Komisija (T-68/15, EU:T:2018:563, t. 210. do 214.) jer Opći sud u njoj nije uzeo u obzir posljedice razlike u tekstu između članka 107. stavka 3. točke (b) i članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a, koju je Sud istaknuo u presudi od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742, t. 20. i 39.).

69 Tužitelj se ne može pozivati ni na obveznost odvagivanja na temelju privremenog okvira, tvrdnjom da on obvezuje Komisiju i predstavlja zasebnu osnovu njezine obveze u tom pogledu jer takva obveza nije sadržana u privremenom okviru. Konkretno, točka 1.2. navedenog okvira na koju tužitelj upućuje, koja se odnosi na nužnost „[b]lisk[e] europsk[e] koordinacij[e] nacionalnih mjera potpore”, sadržava samo jednu točku, odnosno točku 10. koja ne sadržava nikakve odredbe u tom pogledu. Što se tiče točke 16.a navedenog okvira, na koju se tužitelj također poziva, odvagivanje spomenuto u toj točki odnosi se na primjenu članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a, a ne na primjenu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a. Stoga se tužitelj ne može pozivati na nju.

70 Slijedom toga, budući da se člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a ne zahtijeva takvo odvagivanje, privremeni okvir kojim se također ne nalaže takvo odvagivanje mu ne proturječi pa prigovor nezakonitosti također treba odbiti.

71 Dakle, drugi tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Treći tužbeni razlog, koji se u biti temelji na pogrešnoj kvalifikaciji potpore kao programa potpora

72 Tužitelj u biti tvrdi da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava smatrajući predmetnu mjeru programom potpora. Tužitelj smatra da su kriteriji prihvatljivosti nejasni i apstraktni, tako da španjolska tijela zadužena za naknadni odabir korisnika raspolažu širokom marginom prosudbe. Usto, sastav upravnog odbora pokazuje da je odabir korisnika potpuno političke naravi jer taj odbor ne raspolaže tehničkim sredstvima koja omogućuju utvrđivanje svojstva mogućeg korisnika potpore. Doista, prema sudskoj praksi Općeg suda (presuda od 14. veljače 2019., Belgija i Magnetrol International/Komisija, T-131/16 i T-263/16, žalbeni postupak u tijeku, EU:T:2019:91), mjera se smatra programom potpora ako nacionalna tijela zadužena za njezinu provedbu nisu mogla raspolagati marginom prosudbe u pogledu utvrđivanja ključnih elemenata predmetne potpore i u pogledu oportuniteta njezine dodjele, što ovdje nije slučaj.

73 Komisija i Kraljevina Španjolska osporavaju tužiteljeve argumente.

74 Iz pobijane odluke proizlazi da je predmetna potpora kvalificirana kao program potpora, a ne pojedinačna potpora (točka 1. pobijane odluke).

75 U skladu s člankom 1. točkom (d) Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. [UFEU-a] (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str. 17.) pojam „program potpora” definiran je kao „svaki akt na temelju kojega se, bez potrebe za donošenjem daljnjih provedbenih mjera, pojedinačne potpore mogu dodjeljivati poduzetnicima određenima u okviru tog akta u općem i apstraktnom smislu, kao i svaki akt na temelju kojega se potpora koja nije povezana s određenim projektom može dodjeljivati jednom ili više poduzetnika tijekom neodređenog vremenskog razdoblja i/ili u neodređenom iznosu”.

76 U ovom slučaju nesporno je da predmetna potpora nije povezana s određenim projektom i nije dodijeljena na neodređeno razdoblje ili u neodređenom iznosu u smislu druge pretpostavke navedene u članku 1. točki (d) Uredbe 2015/1589, tako da ta druga pretpostavka nije relevantna u ovom slučaju.

77 U tim okolnostima valja provjeriti predstavlja li predmetna potpora program potpora u smislu prve pretpostavke navedene u članku 1. točki (d) te uredbe.

78 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da u konkretnom slučaju programa potpora Komisija može odlučiti samo ispitati obilježja predmetnog programa kako bi u obrazloženju odluke ocijenila osigurava li se tim programom, s obzirom na načine primjene koji su njime predviđeni, prednost korisnicima u odnosu na njihove konkurente i je li takve prirode da od njega ostvaruju korist poduzetnici koji sudjeluju u trgovini među državama članicama. Stoga Komisija nije dužna u odluci koja se odnosi na takav program provesti analizu dodijeljene potpore u svakom pojedinačnom slučaju koji se temelji na takvom programu. Pojedinačnu situaciju svakog predmetnog poduzetnika nužno je provjeriti tek u stadiju povrata potpora (vidjeti u tom smislu presude od 9. lipnja 2011., Comitato „Venezia vuole vivere” i dr./Komisija, C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, t. 63.; od 13. lipnja 2013., HGA i dr./Komisija, C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, t. 114.; od 29. srpnja 2019., Azienda Napoletana Mobilità, C-659/17, EU:C:2019:633, t. 27. i od 4. ožujka 2021., Komisija/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, t. 65.).

79 Posljedično, u slučaju takvog programa potpora valja razlikovati, s jedne strane, donošenje tog programa od, s druge strane, dodjele potpora na temelju navedenog programa (vidjeti u tom smislu presude od 8. prosinca 2011., France Télécom/Komisija, C-81/10 P, EU:C:2011:811, t. 22. i od 4. ožujka 2021., Komisija/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, t. 66.).

80 Usto, nezavisna odvjetnica J. Kokott pojasnila je da pojam programa potpora u smislu članka 1. točke (d) Uredbe 2015/1589 valja široko tumačiti. Prema njezinu mišljenju, koristan učinak nadzora potpora govori u prilog takvom širokom tumačenju s obzirom na to da se članak 1. točka (d) te uredbe odnosi na velik broj sličnih slučajeva. Doista, učinkovitost ispunjenja Komisijinih zadaća u tom području bila bi ugrožena ako bi države članice ili zainteresirane stranke mogle spriječiti nadzor apstraktnog programa potpora na način da taj nadzor izmjeste sa zakonske na upravnu razinu. Komisija bi, dakle, morala zasebno ispitati sve odluke, čak i ako su slične (vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Komisija/Belgija i Magnetrol International, C-337/19 P, EU:C:2020:990, t. 64. i 65.).

81 Uzimajući navedeno u obzir, valja provjeriti u skladu s tekstom prve pretpostavke točke (d) članka 1. Uredbe 2015/1589, kao prvo, omogućuje li se samim odredbama španjolskog prava koje je Komisija u pobijanoj odluci utvrdila kao pravnu osnovu predmetnog programa potpora, odnosno bez potrebe za donošenjem daljnjih provedbenih mjera, pojedinačna dodjela potpora poduzetnicima koji su za to podnijeli zahtjev i, kao drugo, utvrđuje li se navedenim odredbama korisnike potpore na opći i apstraktan način.

82 Kao prvo, valja istaknuti da su u ovom slučaju, prema točki 7. pobijane odluke, pravna osnova predmetne mjere Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo (Kraljevska zakonodavna uredba 25/2020 od 3. srpnja o hitnim mjerama potpore za gospodarski oporavak i zapošljavanje; u daljnjem tekstu: RDL) i Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el funcionamiento del Fondo de Apoyo a la Solvencia de las Empresas Estratégicas (Sporazum Vijeća ministara o funkcioniranju Fonda za potporu solventnosti strateških poduzetnika; u daljnjem tekstu: ACM).

83 U tom pogledu Opći sud utvrđuje da su RDL i ACM akti opće primjene kojima se uređuju sva obilježja predmetne potpore. U skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 78. ove presude, to omogućuje Komisiji da u obrazloženju pobijane odluke samo razmotri obilježja te mjere, kako proizlaze iz gore navedenih akata, i da na temelju toga provjeri osigurava li se navedenom mjerom prednost korisnicima u odnosu na njihove konkurente te koristi li poduzetnicima koji sudjeluju u trgovini među državama članicama, a da pritom nije dužna provesti analizu potpore dodijeljene u svakom pojedinačnom slučaju na temelju tog programa.

84 Naime, RDL-om i ACM-om uređuju se oblik potpore, njezin iznos, razdoblje njezine primjenjivosti, kriteriji prihvatljivosti korisnika kao i tijela zadužena za njezinu primjenu i postupak koji treba provesti.

85 Stoga, što se tiče oblika potpore, iz članka 3. stavaka 1. i 3. Priloga II. ACM-u proizlazi da potpora može biti u obliku zajmova kojima se sudjeluje u dobiti, hibridnih dugova ili drugih instrumenata koji se mogu pretvoriti u vlasnički kapital („instrumenti hibridnog kapitala”), upisa dionica („instrumenti vlasničkog kapitala”), podređenih zajmova ili nekog drugog kapitalnog instrumenta (točka 15. pobijane odluke). Što se tiče ukupnog proračuna potpore, on je na temelju članka 2. stavka 3. RDL-a utvrđen na 10 milijardi eura, dok se, na temelju stavka 3. Dodatka ACM-u i stavka 4.1. Priloga II. ACM-u potpore u iznosu većem od 250 milijuna eura moraju pojedinačno prijaviti Komisiji, kao što se to uostalom zahtijeva stavkom 51. privremenog okvira (točka 14.

pobijane odluke), a najmanji iznos pojedinačnih potpora dodijeljenih na toj osnovi u načelu se utvrđuje na 25 milijuna eura po korisniku. Što se tiče razdoblja primjenjivosti predmetne potpore, financiranje Fonda može se, u skladu s dodatkom ACM-u, dodijeliti najkasnije do 30. lipnja 2021. (točka 10. pobijane odluke). Usto, člankom 2. Priloga II. ACM-u propisuje se sveobuhvatan popis od trinaest kumulativnih kriterija prihvatljivosti za ostvarivanje potpore. Isto tako, relevantnim odredbama RDL-a i ACM-a navode se tijela nadležna za primjenu potpore i uređuje se postupak za dodjelu potpora. Konkretno, Fondom upravlja upravni odbor, koji je po sastavu međuministarski odbor kojim predsjeda predsjednik SEPI-ja, a u njemu usto sudjeluju predstavnici ministarstava gospodarstva, financija, industrije i energetike. SEPI je zadužen, među ostalim, za procjenu zahtjeva za potporu, korištenje financijskih sredstava i upis stečenih vrijednosnih papira. Upravni odbor rješenjem odlučuje o ishodu zahtjeva za dodjelu potpore kao i o uvjetima dodijeljenog financiranja koji će biti propisani sporazumom koji će se potpisati s korisnikom. Upravni odbor podnosi te sporazume vijeću ministara na odobrenje (stavci 8. i 9. pobijane odluke).

86 Što se tiče, kao drugo, pitanja omogućuje li se odredbama RDL-a i ACM-a pojedinačna dodjela potpora, „bez potrebe za donošenjem daljnjih provedbenih mjera” u smislu članka 1. točke (d) Uredbe 2015/1589, valja istaknuti da se kriterijem koji se odnosi na „potreb[u] donošenj[a] daljnjih provedbenih mjera” podrazumijeva da se pojedinačna dodjela potpora može izvršiti samo posredstvom drugih „daljnjih” mjera potpore koje se pridodaju odredbama kojima se uspostavlja predmetna potpora, na način da ih dopunjuju ili pojašnjavaju.

87 Opći sud u ovom slučaju utvrđuje da se člankom 2. stavkom 15. RDL-a izričito predviđa da se funkcioniranje, upotreba sredstava i likvidacija Fonda kao i kriteriji prihvatljivosti i postupci koje valja slijediti utvrđuju ACM-om „bez potrebe za donošenjem naknadne normativne odredbe”. Kao što je Kraljevina Španjolska potvrdila na raspravi, a da joj tužitelj u tom pogledu nije proturječio, ne postoji nijedan drugi akt, bilo koje druge vrste, koji bi relevantnim odredbama RDL-a i ACM-a bio pridodan na način da ih dopunjuje ili pojašnjava. Stoga se predmetna pojedinačna dodjela potpora provodi samo na temelju odredbi RDL-a i ACM-a, bez potrebe za donošenjem daljnjih provedbenih mjera.

88 Osim toga, valja naglasiti da sama okolnost da se radi pojedinačne dodjele potpora mora slijediti određeni postupak, prema kojem poduzetnici koji žele ostvariti tu potporu moraju podnijeti zahtjev, a tijela zadužena za primjenu potpore ga moraju razmotriti i, ovisno o slučaju, odobriti, ne podrazumijeva postojanje daljnjih provedbenih mjera u smislu članka 1. točke (d) Uredbe 2015/1589.

89 Usto, tužitelj ne utvrđuje nijednu daljnju provedbenu mjeru u smislu članka 1. točke (d) Uredbe 2015/1589 kojom bi se dopunile ili pojasnile relevantne odredbe RDL-a i ACM-a.

90 Stoga valja zaključiti da se samim odredbama španjolskog prava koje je Komisija u pobijanoj odluci utvrdila kao pravnu osnovu predmetnog programa potpora, odnosno bez potrebe za donošenjem daljnjih provedbenih mjera, omogućuje pojedinačna dodjela potpora poduzetnicima koji su za to podnijeli zahtjev.

91 Kao drugo, što se tiče pitanja određuje li se navedenim odredbama korisnike potpore na opći i apstraktan način, Opći sud utvrđuje da predmetni korisnici potpore nisu poimence određeni, nego su na temelju članka 2. Priloga II. ACM-u definirani na temelju sveobuhvatnog popisa trinaest kumulativnih kriterija opće primjene, od kojih su neki sažeti u točki 4. ove presude.

92 Iz toga slijedi da se odredbama ACM-a korisnike potpore određuje na opći i apstraktan način, što uostalom tužitelj ne osporava.

93 Štoviše, tužitelj je na raspravi, upitan o tome smatra li da je predmetnu potporu trebalo kvalificirati kao pojedinačnu mjeru, a ne kao program potpora, odgovorio da ona nije ni jedno ni drugo, nego vrsta potpore *sui generis* odnosno da je „neodrediva". Međutim, u tom pogledu dovoljno je istaknuti da iako se Uredbom 2015/1589 razlikuju programi potpora od pojedinačnih potpora, njome se ipak ne predviđa nijedna druga vrsta potpore osim tih dviju kategorija potpore (vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu Komisija/Francuska i IFP Énergies nouvelles, C-438/16 P, EU:C:2017:951, t. 79. i 80.).

94 Slijedom toga, Opći sud zaključuje da su uvjeti predviđeni člankom 1. točkom (d) Uredbe 2015/1589 ispunjeni, tako da je Komisija mogla kvalificirati predmetnu potporu kao program potpora, a da pritom nije počinila pogrešku koja se tiče prava.

95 Taj zaključak nije doveden u pitanje drugim tužiteljevim argumentima.

96 Kao prvo, činjenično je neosnovan tužiteljev argument kojim se upućuje na sastav upravnog odbora Fonda kako bi se ustvrdilo da je odabir korisnika potpuno političke naravi i da navedeni odbor ne raspolaže tehničkim sredstvima koja omogućuju utvrđivanje svojstva mogućeg korisnika potpore. Naime, iz članka 2. Priloga II. ACM-u osobito proizlazi da zahtjeve za potporu najprije razmatra i procjenjuje SEPI, koji uz pomoć neovisnih stručnjaka provjerava jesu li ispunjeni svi kriteriji prihvatljivosti i jesu li informacije koje su dostavili podnositelji zahtjeva istinite i dostatne. Dakle, riječ je o tehničkoj procjeni zahtjeva za potporu koju provodi SEPI, koja predstavlja nužan korak u postupku dodjele potpora. Međutim, tužitelj zanemaruje tu fazu postupka. Stoga tužitelj ne može valjano tvrditi da se navedeni postupak ne temelji ni na jednom tehničkom sredstvu koje omogućuje utvrđivanje svojstva mogućeg korisnika potpore.

97 Usto, sama činjenica da se upravni odbor sastoji od predstavnika različitih ministarstava zaduženih za donošenje odluka u odnosnom području ni na koji način ne onemogućuje kvalifikaciju predmetne mjere kao programa potpora. S jedne strane, uzimajući u obzir predmetne proračunske posljedice za španjolsku državu i ozbiljne poremećaje španjolskog gospodarstva koje se predmetnom potporom nastoji otkloniti, posve je uobičajeno da članovi navedenog odbora rade na položajima u navedenim ministarstvima. S druge strane, bio bi spekulativan zaključak da je dodjela potpora rezultat političkog oportuniteta, argumentirajući to samo sastavom upravnog odbora. Naime, iz nijednog elementa kojim raspolaže Opći sud ne proizlazi da bi to bio slučaj. Naprotiv, kao što je to istaknula Kraljevina Španjolska, odluke upravnog odbora, kao i naknadno odobrenje vijeća ministara, donose se na temelju SEPI-jeve tehničke procjene zahtjeva. Osim toga, upravnom odboru mogu na sjednicama pružati pomoć SEPI-jeve tehničke službe koje su provele analizu i procjenu zahtjeva, kao što je to predviđeno člankom 8. stavkom 3. Priloga III. ACM-u.

98 U svakom slučaju, tužitelj uopće ne iznosi konkretan dokaz kojim bi se moglo dokazati da je donošenje odluka o zahtjevima za potporu vođeno razlozima političkog oportuniteta.

99 Kao drugo, tužitelj smatra da su kriteriji prihvatljivosti nejasni i apstraktni, tako da upravni odbor raspolaže širokom marginom prosudbe u pogledu njihove primjene.

100 Tužitelj u tužbi ne pojašnjava na koje se od trinaest kriterija prihvatljivosti odnosi taj argument. Međutim, općenito promatrajući njegov treći tužbeni razlog, čini se da se taj argument ponajprije odnosi na kriterij koji se odnosi na strateški i sustavni značaj korisnika potpore, što je jedini kriterij koji je izričito naveden u tom dijelu tužbe, kao što je to tužitelj potvrdio na raspravi.

101 U tom pogledu najprije valja istaknuti da se po samoj prirodi programa potpora kriteriji prihvatljivosti uobličuju općenito i apstraktno, kako bi se mogli primijeniti na neodređen broj korisnika. To tim više vrijedi kada je riječ o potpori, kao što je to ona u ovom slučaju, koja se primjenjuje na cjelokupno gospodarstvo države članice.

102 Nadalje, u navedenom se kriteriju navodi nekoliko konkretnih pokazatelja kojima se može pojasniti i usmjeriti njegova primjena, kao što su to, među ostalim, pripadnost predmetnog poduzetnika sektorima javnog zdravstva ili javne sigurnosti, njegova uloga u ostvarenju srednjoročnih ciljeva u pogledu ekološke tranzicije odnosno digitalizacije ili, pak, svojstvo inovativnih poduzetnika odnosno poduzetnika koji pružaju važne usluge.

103 Naposljetku, tužitelj se ne može u pogledu svojeg argumenta pozivati ni na presudu od 14. veljače 2019., Belgija i Magnetrol International/Komisija (T-131/16 i T-263/16, žalbeni postupak u tijeku, EU:T:2019:91, t. 87.). Naime, s jedne strane, predmet u kojem je donesena ta presuda obilježila je činjenica da većina bitnih elemenata predmetne potpore nije proizlazila iz akata belgijskog prava na kojima se navedena mjera temeljila. U tim je okolnostima Opći sud razmotrio je li Komisija u dovoljnoj mjeri dokazala postojanje sustavnog obrasca postupanja belgijske uprave koji se sam može kvalificirati kao program potpora. Međutim, za razliku od tog predmeta, u ovom slučaju sva obilježja predmetnog programa potpora proizlaze iz akata na kojima se temelji taj program (vidjeti točke 84. do 87. ove presude), a koji se, usto, uopće ne temelji na sustavnom obrascu postupanja uprave, što je pitanje koje se čak ni ne postavlja u ovom predmetu.

104 S druge strane i u svakom slučaju, u ovoj je situaciji ispunjen uvjet koji je Opći sud utvrdio u točki 87. presude od 14. veljače 2019., Belgija i Magnetrol International/Komisija (T-131/16 i T-263/16, žalbeni postupak u tijeku, EU:T:2019:91) i na koji upućuje tužitelj, a prema kojem, kako bi se potpora kvalificirala kao program potpora, tijela zadužena za provedbu navedenog programa ne smiju raspolagati marginom prosudbe u pogledu određivanja bitnih elemenata predmetne potpore i oportuniteta njezine dodjele.

105 U tom pogledu valja istaknuti da se taj uvjet zapravo odnosi na osiguranje da odredbe kojima se uvodi predmetna potpora sadržavaju sve elemente relevantne za ocjenu spojivosti te potpore s unutarnjim tržištem, što Komisiju oslobađa obveze provođenja analize dodijeljene potpore u svakom pojedinačnom slučaju, kao što to predviđa sudska praksa navedena u točki 78. ove presude. Naime, ako bi nacionalna tijela raspolagala marginom prosudbe koja bi im omogućila da bitne elemente predmetne potpore utvrde, izmijene, dodaju ili od njih odstupe , Komisija ne bi mogla ocijeniti njezinu spojivost s unutarnjim tržištem, a da pritom ne razmotri konkretne uvjete dodjele u svakom pojedinačnom slučaju.

106 Međutim, to nije slučaj u ovom predmetu. Kao što je to istaknuto u točki 80. ove presude, članak 2. Priloga II. ACM-u sadržava sveobuhvatan popis kriterija prihvatljivosti koji moraju biti ispunjeni kumulativno. Tijela zadužena za provedbu tog programa stoga ne mogu dodati druge kriterije prihvatljivosti, kao ni od njih odstupiti odnosno izmijeniti njihov sadržaj. Stoga su ta tijela dužna odobriti potporu ako su ispunjeni svi kriteriji i pod uvjetom da ukupan proračun mjere nije

utrošen odnosno odbiti pravo na njezino ostvarivanje ako jedan od tih kriterija nije ispunjen. U tom pogledu, ona, dakle, uopće ne raspolažu marginom prosudbe, već djeluju u okviru ograničene nadležnosti.

107 Točno je da se tijekom procjene određenih kriterija prihvatljivosti, kao što je to onaj koji se odnosi na strateški ili sustavni značaj predmetnog poduzetnika, od tijela zaduženih za provedbu predmetnog programa može zahtijevati da provode ocjene velikog broja relevantnih čimbenika, koje su ponekad složene. Međutim, činjenica da treba izvršiti takve ocjene nije sama po sebi prepreka za kvalifikaciju predmetne mjere kao programa potpora u smislu članka 1. točke (d) Uredbe 2015/1589, uzimajući u obzir, s jedne strane, kriterije prihvatljivosti koji su izričito navedeni u odredbama kojima se uvodi potpora, a od kojih nacionalna tijela ne mogu odstupiti, kojima ne mogu izmijeniti sadržaj ni dodati druge kriterije i, s druge strane, činjenicu da navedeni kriteriji prihvatljivosti, od kojih su neki navedeni u točki 4. ove presude, sami pružaju konkretne pokazatelje za usmjeravanje ocjena koje nacionalna tijela moraju provesti.

108 Tužitelj u svojoj tužbi također kritizira točku 21. pobijane odluke navodeći da „uopće ne postoji objektivan kriterij u pogledu ovlasti upravnog odbora da u svakom pojedinom slučaju odlučuje o dosegu odluka poduzetnika koje podliježu prethodnom odobrenju, a koje će biti uključene u sporazum o privremenoj javnoj financijskoj potpori”. Međutim, ta argumentacija proizlazi iz parcijalnog tumačenja pobijane odluke. Naime, u točki 20. pobijane odluke Komisija je istaknula da država prilikom stjecanja dionica ima prava veta u pogledu određenih strateških odluka poduzetnika. Međutim, Komisija je naglasila da je ostvarivanje navedenih prava veta strogo ograničeno na cilj povrata održivosti korisnika kao i na pitanja koja podliježu upravnom odobrenju, poput otpuštanja radnika, odabira manje onečišćujućih metoda proizvodnje ili digitalna rješenja. Stoga se ne može smatrati da u pogledu navedene ovlasti upravnog odbora „uopće ne postoji objektivan kriterij”, kao što to smatra tužitelj.

109 Tužitelj je na raspravi također dodao da španjolska tijela raspolažu širokom marginom prosudbe u pogledu određivanja iznosa i oblika potpore. Međutim, taj argument nije istaknut u tužbi i tužitelj nije iznio nikakvo opravdanje za njegovo nepravodobno podnošenje. On se ne može smatrati ni dopunom trećeg tužbenog razloga, u okviru kojeg tužitelj spominje samo navodnu marginu prosudbe španjolskih tijela u pogledu odabira korisnika i ovlasti upravnog odbora da odlučuje o dosegu odluka poduzetnika koje podliježu prethodnom odobrenju. On stoga mora biti odbijen kao nedopušten (vidjeti u tom smislu presude od 1. veljače 2007., Sison/Vijeće, C-266/05 P, EU:C:2007:75, t. 95.; od 16. rujna 2020., BP/FRA, C-669/19 P, neobjavljenu, EU:C:2020:713, t. 15. i od 27. rujna 2012., Ballast Nedam Infra/Komisija, T-362/06, EU:T:2012:492, t. 137.).

110 Kao treće, tužitelj u tužbi također tvrdi da se „Komisija suzdržala od vlastite diskrecijske ovlasti u okviru nadzora državnih potpora te da je počinila pogrešku koja se tiče prava time što je Španjolskoj omogućila izvršavanje diskrecijske ovlasti u odabiru korisnika programa potpora”. Tužitelj je na raspravi priznao, upitan o točnom dosegu tog argumenta, da se on, s jedne strane, preklapa s onim koji se odnosi na kvalifikaciju predmetne mjere kao programa potpora. S druge strane, dodao je da navedenim argumentom prigovara Komisiji zlouporabu ovlasti. Međutim, moguća zlouporaba ovlasti predstavlja poseban pravni razlog koji nije iznesen u tužbi i stoga se ne može istaknuti prvi put na raspravi, osim ako za to ne postoji opravdanje. Takav novi tužbeni razlog stoga je nepravodoban i nedopušten, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 109. ove presude.

111 S obzirom na sve prethodno navedeno, treći tužbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi tužiteljevih postupovnih prava

112 Četvrti tužbeni razlog, koji se odnosi na zaštitu tužiteljevih postupovnih prava uslijed činjenice da Komisija nije pokrenula službeni istražni postupak unatoč navodnom postojanju ozbiljnih sumnji, u stvarnosti je podredne prirode za slučaj da Opći sud ne razmotri ocjenu potpore kao takve. Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je cilj takvog tužbenog razloga omogućiti zainteresiranoj stranci da joj se u tom svojstvu dopusti podnošenje tužbe na temelju članka 263. UFEU-a, što bi joj inače bilo odbijeno (vidjeti u tom smislu presude od 24. svibnja 2011., Komisija/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, t. 48. i od 27. listopada 2011., Austrija/Scheucher-Fleisch i dr., C-47/10 P, EU:C:2011:698, t. 44.). Međutim, Opći sud ispitao je prvi, drugi i treći tužbeni razlog, koji se odnose na ocjenu potpore kao takve, pa takav razlog nema svoju navedenu svrhu.

113 Štoviše, valja utvrditi da taj tužbeni razlog nema samostalan sadržaj. Naime, u okviru takvog tužbenog razloga tužitelj se u svrhu očuvanja svojih postupovnih prava u okviru službenog istražnog postupka može pozivati samo na razloge kojima se može dokazati da je ocjena informacija i elemenata kojima je Komisija raspolagala ili mogla raspolagati tijekom faze prethodnog ispitivanja prijavljene mjere trebala pobuditi sumnje u spojivost te prijavljene mjere s unutarnjim tržištem (vidjeti u tom smislu presude od 22. prosinca 2008., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, t. 81.; od 9. srpnja 2009., 3F/Komisija, C-319/07 P, EU:C:2009:435, t. 35. i od 24. svibnja 2011., Komisija/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, t. 59.), kao što su to nedostatno ili nepotpuno Komisijino ispitivanje tijekom postupka prethodnog ispitivanja odnosno postojanje pritužbi trećih strana. Međutim, valja naglasiti da se četvrtim tužbenim razlogom sažeto ponavljaju argumenti istaknuti u okviru prvog, drugog i trećeg tužbenog razloga a da se ne ističu posebni elementi koji se odnose na moguće ozbiljne poteškoće.

114 Iz tih razloga valja utvrditi da ne treba ispitati osnovanost tog tužbenog razloga, s obzirom na to da je Opći sud ispitao meritum tih tužbenih razloga.

Peti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja

115 Tužitelj tvrdi da je Komisija povrijedila svoju obvezu obrazlaganja time što nije ocijenila je li isključenje poduzetnika koji nemaju poslovni nastan u Španjolskoj iz prava na potporu u skladu s načelima nediskriminacije, slobodnog pružanja usluga i slobode poslovnog nastana.

116 Komisija, koju podupiru Kraljevina Španjolska i Francuska Republika, zahtijeva da se peti tužbeni razlog odbije.

117 U tom pogledu valja podsjetiti da iako iz obrazloženja Unijina akta, koje se zahtijeva člankom 296. drugim stavkom UFEU-a, mora jasno i nedvosmisleno proizlaziti rasuđivanje njegova autora kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo razumijevanje opravdanja poduzete mjere i Općem sudu izvršavanje nadzora, ipak se time ne zahtijeva navođenje svih relevantnih pravnih ili činjeničnih elemenata. Poštovanje obveze obrazlaganja mora se, osim toga, ocjenjivati ne samo s obzirom na tekst akta nego i na njegov kontekst te na sva pravna pravila kojima se uređuje dotično područje (vidjeti presudu od 7. veljače 2018., American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, t. 75. i navedenu sudsku praksu).

118 U ovom slučaju, kad je riječ o prirodi predmetnog akta, valja navesti da je pobijana odluka donesena po završetku faze prethodnog ispitivanja potpora, koja je uspostavljena člankom 108. stavkom 3. UFEU-a i koja ima za cilj samo omogućiti Komisiji da stekne prvi dojam o

djelomičnoj ili potpunoj spojivosti predmetne potpore, a da se pritom ne otvara službeni istražni postupak propisan stavkom 2. navedenog članka, kojem je, pak, svrha omogućiti Komisiji stjecanje potpune informacije o svim podacima u vezi s tom potporom.

119 Doista, takva odluka, donesena u kratkim rokovima, mora sadržavati samo razloge zbog kojih Komisija smatra da ne postoje ozbiljne poteškoće u ocjeni spojivosti predmetne potpore s unutarnjim tržištem (presuda od 22. prosinca 2008., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, t. 65.).

120 Kad je riječ o kontekstu u kojem se nalazi pobijana odluka, treba navesti da je taj kontekst obilježen pandemijom bolesti COVID-19 i iznimnom hitnošću u kojoj je Komisija najprije usvojila privremeni okvir, čime je državama članicama i poduzetnicima pogođenima posljedicama navedene pandemije pružila određen broj naznaka, zatim je razmotrila mjere koje su joj prijavile navedene države, osobito u skladu s tim okvirom te je, naposljetku, donijela odluke koje se odnose na te mjere, među kojima je i pobijana odluka. U tom pogledu, iz točaka 1. do 6. ove presude proizlazi da je od prijave predmetnog programa potpora do donošenja pobijane odluke proteklo samo 11 dana.

121 Međutim, unatoč prirodi pobijane odluke i iznimnim okolnostima koje su pratile njezino donošenje, valja istaknuti da ona ipak sadržava 92 točke i omogućuje razumijevanje činjeničnih i pravnih razloga zbog kojih je Komisija odlučila ne isticati prigovore u pogledu predmetnog programa potpora. Tako je Komisija u pobijanoj odluci, ponekad i sažeto s obzirom na hitnost, iznijela razloge zbog kojih predmetni program potpora ispunjava uvjete postavljene člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a.

122 Što se tiče, osobito, obrazloženja pobijane odluke u pogledu isključivanja poduzetnika koji nemaju poslovni nastan u Španjolskoj iz prava na potporu, valja podsjetiti da je Sud već imao priliku presuditi da se obveza obrazlaganja u načelu ograničava na razloge zbog kojih određena kategorija subjekata ima pravo na određenu mjeru, ali ne uključuje opravdanje isključenja svih drugih gospodarskih subjekata koji se ne nalaze u usporedivoj situaciji. Naime, budući da je broj kategorija koje su isključene iz prava na mjeru potencijalno neograničen, ne može se od Komisije zahtijevati da pruži posebno obrazloženje za svaku od tih mjera (vidjeti u tom smislu presudu od 15. travnja 2008., Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, t. 81.). U ovom slučaju, kada je riječ o programu potpora čija je svrha primjena na cijelo gospodarstvo države članice, u smislu da bi broj operatora koji su isključeni iz prava na taj program mogao biti neograničen, Komisiji se ne može obvezom obrazlaganja nametnuti dužnost razmatranja nalaze li se svi ili određeni gospodarski subjekti, koji su tako isključeni, u situaciji koja je usporediva sa situacijom korisnika potpore i, prema potrebi, opravdati isključenje svih tih operatora iz prava na potporu.

123 Usto, i u svakom slučaju, budući da se u pobijanoj odluci navode, s jedne strane, obilježja programa potpora, uključujući kriterije prihvatljivosti za taj program i, s druge strane, makar i sažeto, razlozi zbog kojih je Komisija smatrala da se navedenim programom ne povređuje temeljne slobode kretanja (vidjeti osobito točke 46., 59. i 60. pobijane odluke), njome se omogućuje i tužitelju da ostvari svoje pravo na djelotvoran pravni lijek, kao što to proizlazi iz njegova prvog tužbenog razloga koji upućuje na to da je mogao razumjeti doseg pobijane odluke u tom pogledu, i Općem sudu da izvrši svoj nadzor.

124 Stoga valja odbiti peti tužbeni razlog.

125 Uzimajući u obzir sve prethodno navedeno, tužbu treba odbiti u cijelosti.

Troškovi

126 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje vlastitih troškova i troškova Komisije, sukladno njezinu zahtjevu.

127 Kraljevina Španjolska i Francuska Republika snosit će vlastite troškove u skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (deseto prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **Društvu Ryanair DAC nalaže se snošenje vlastitih troškova i troškova koje zahtijeva Europska komisija.**

3. **Kraljevina Španjolska i Francuska Republika snosit će vlastite troškove.**

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Stancu

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 19. svibnja 2021.

Potpisi