Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tiende Udvidede Afdeling)

19. maj 2021 *

[Tekst berigtiget ved kendelse af 11. august 2021]

»Statsstøtte – Spanien – rekapitaliseringsforanstaltninger med henblik på at støtte virksomheder, som er systemiske og strategiske for den spanske økonomi, i forbindelse med covid-19-pandemien – afgørelse om ikke at gøre indsigelse – midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte – foranstaltning til afhjælpning af en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi – foranstaltning vedrørende hele en medlemsstats økonomi – princippet om forbud mod forskelsbehandling – fri udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden – proportionalitet – kriterium om, at støttemodtagerne har hjemsted i Spanien – ingen afvejning af støttens gunstige virkninger og dens negative indvirkning på samhandelsvilkårene og på opretholdelsen af en ufordrejet konkurrence – artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF – begrebet »støtteordning« – begrundelsespligt«

I sag T-628/20,

[Som berigtiget ved kendelse af 11. august 2021]**Ryanair DAC**, Swords (Irland), ved advokaterne F.-C. Laprévote, E. Vahida, V. Blanc og I.-G. Metaxas-Maranghidis,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved L. Flynn, S. Noë og F. Tomat, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

Kongeriget Spanien ved L. Aguilera Ruiz og S. Centeno Huerta, som befuldmægtigede,

og af

Den Franske Republik ved P. Dodeller og T. Stehelin, som befuldmægtigede,

intervenienter,

* Processprog: engelsk.

angående et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2020) 5414 final af 31. juli 2020 vedrørende statsstøtte SA.57659 (2020/N) – Spanien covid-19 – Rekapitaliseringsfond,

har

RETTEN (Tiende Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Kornezov (refererende dommer), og dommerne E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse og M. Stancu,

justitssekretær: fuldmægtig I. Pollalis,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. februar 2021,

afsagt følgende

Dom

Sagens baggrund

1 Den 20. juli 2020 anmeldte Kongeriget Spanien en støtteordning vedrørende oprettelsen af fonden for støtte til strategiske virksomheders solvens (herefter »fonden«) med henblik på at støtte solvensen i levedygtige virksomheder, som blev anset for at være systemiske eller strategiske for den spanske økonomi, og som oplevede midlertidige vanskeligheder som følge af covid-19-pandemien, til Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF.

2 Fonden sørger for finansiering ved køb af finansielle instrumenter og værdipapirer, som udstedes af ikke-finansielle virksomheder med hjemsted i Spanien, uden begrænsninger med hensyn til størrelse eller den økonomiske sektor. Fonden ledes af en bestyrelse, som træffer afgørelser vedrørende støtteansøgningerne og fastsætter betingelserne for den offentlige finansiering, som støttemodtagerne indrømmes. Sociedad Española de Participaciones Industriales (det spanske selskab for værdipapirer i industrien, herefter »SEPI«) er et offentligt holdingselskab, som forvalter den spanske stats aktier, og som bl.a. står for en forudgående vurdering af ansøgningerne, anvendelsen af fonden og registreringen af de værdipapirer, som staten har erhvervet. Bestyrelsen forelægger det spanske ministerråd afgørelserne om indrømmelse af offentlig finansiering med henblik på godkendelse. Fondens bestyrelse er et tværministerielt udvalg, som ledes af formanden for SEPI, og som bl.a. består af repræsentanter fra økonomi-, finans-, industri- og energiministerierne.

3 Støtteordningens budget er fastsat til 10 mia. EUR, som finansieres af statens budget. Fondens interventioner overstiger principielt 25 mio. EUR pr. støttemodtager. Støtte på mere end 250 mio. EUR pr. støttemodtager anmeldes imidlertid individuelt til Kommissionen. De midlertidige støttetransaktioner, som finansieres af fonden, indrømmes indtil den 30. juni 2021.

4 For at kunne være begunstiget af den omhandlede støtteordning skal virksomhederne opfylde flere kumulative tildelingskriterier, herunder i det væsentlige:

– Der skal være tale om ikke-finansielle virksomheder med hjemsted og deres vigtigste centre for aktivitet i Spanien.

– Virksomhederne skal have en systemisk og strategisk betydning som følge af deres tilhørsforhold til et bestemt aktivitetsområde på grund af deres forbindelser med den offentlige sundhed og den offentlige sikkerhed eller deres indflydelse på hele økonomien, deres innovationsaktiviteter, de leverede ydelsers væsentlige karakter eller deres rolle i virkeliggørelsen af formål af mellemlang sigt vedrørende den grønne omstilling, digitaliseringen, forøgelsen af produktiviteten og den menneskelige kapital.

– Virksomhederne skal risikere et aktivitetsophør eller være i alvorlige vanskeligheder for at kunne forblive aktive uden midlertidig offentlig støtte.

– Et tvungent ophør med deres aktiviteter vil have en negativ og betydelig indvirkning på aktiviteten eller beskæftigelsen på nationalt eller regionalt plan.

– Virksomhederne skal godtgøre deres levedygtighed på mellemlang og lang sigt ved at fremlægge en levedygtighedsplan med angivelse af den måde, hvorpå virksomheden kan overvinde vanskelighederne, og med beskrivelse af den foreslåede anvendelse af den offentlige støtte.

– Virksomhederne skal fremlægge en tidsplan over tilbagebetalingen af fondens statsstøtte.

– Virksomhederne må ikke anses for allerede at have været kriseramte den 31. december 2019.

5 De virksomheder, der ønsker at være begunstiget af den omhandlede støtteordning, skal endvidere med passende beviser godtgøre, at de ikke har adgang til en privat finansiering gennem banker eller de finansielle markeder, eller at omkostningerne herved ville hindre deres levedygtighed.

6 Den 31. juli 2020 vedtog Kommissionen afgørelse C(2015) 5414 final vedrørende statsstøtte SA.57659 (2020/N) – Spanien covid-19 – Rekapitaliseringsfond (herefter »den anfægtede afgørelse«), hvorved den fastslog, at den omhandlede foranstaltning udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, og at den var forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF og Kommissionens meddelelse af 19. marts 2020 med overskriften »Midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud« (EUT 2020, C 91 I, s. 1), ændret den 3. april 2020 (EUT 2020, C 112 I, s. 1), den 13. maj 2020 (EUT 2020, C 164, s. 3) og den 29. juni 2020 (EUT 2020, C 218, s. 3), (herefter »de midlertidige rammebestemmelser«), og den gjorde følgelig ikke indsigelser i forhold til denne.

Retsforhandlinger og parternes påstande

7 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 16. oktober 2020 har Ryanair DAC anlagt den foreliggende sag.

8 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den samme dag har sagsøgeren fremsat anmodning om, at der træffes afgørelse efter en fremskyndet procedure i medfør af artikel 151 og 152 i Rettens procesreglement. Ved afgørelse af 10. november 2020 har Retten (Tiende Afdeling) imødekommet anmodningen om en fremskyndet procedure.

9 Kommissionen har indgivet svarskrift til Rettens Justitskontor den 30. november 2020.

10 I henhold til procesreglementets artikel 106, stk. 2, har sagsøgeren den 14. december 2020 fremsat en begrundet anmodning om afholdelse af retsmøde.

11 Efter forslag fra Tiende Afdeling har Retten i henhold til procesreglementets artikel 28 besluttet at henvise sagen til et udvidet dommerkollegium.

12 Ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 18. december 2020 og den 22. december 2020 har Kongeriget Spanien og Den Franske Republik anmodet om at måtte intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

13 Ved afgørelser af 12. januar 2021 har formanden for Rettens Tiende Afdeling givet tilladelse til Kongeriget Spanien og Den Franske Republiks interventioner.

14 Ved foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse forkyndt den 14. januar 2021 har Kongeriget Spanien og Den Franske Republik i medfør af procesreglementets artikel 154, stk. 3, fået tilladelse til at indgive interventionsindlæg. Den 28. og 29. januar 2021 har henholdsvis Den Franske Republik og Kongeriget Spanien indgivet deres interventionsindlæg til Rettens Justitskontor.

15 Som led i en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 89 har Retten den 5. februar 2021 anmodet Kommissionen og Kongeriget Spanien om at besvare to spørgsmål skriftligt i retsmødet. Kommissionen og Kongeriget Sverige har efterkommet denne anmodning.

16 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelse annulleres.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

17 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

18 Kongeriget Spanien og Den Franske Republik har nedlagt påstand om, at sagen afvises, eller, subsidiært, at Kommissionen frifindes.

Retlige bemærkninger

19 Det skal bemærkes, at Unionens retsinstanser har kompetence til at foretage en vurdering af, om det hvad angår realiteten er berettiget efter omstændighederne i den konkrete sag af hensyn til god retspleje at frifinde Kommissionen uden forinden at tage stilling til formaliteten (jf. i denne retning dom af 26.2.2002, Rådet mod Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, præmis 51 og 52, og af 14.9.2016, Trajektna luka Split mod Kommissionen, T-57/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:470, præmis 84). Det skal følgelig – navnlig henset til de overvejelser, der førte til, at nærværende sag er blevet indrømmet en fremskyndet behandling, og til den dertil knyttede interesse for såvel sagsøgeren som Kommissionen, Kongeriget Spanien og Den Franske Republik i at opnå en hurtig stillingtagen til realiteten – indledningsvis undersøges, om der er grundlag for søgsmålet, uden at der først træffes afgørelse om, hvorvidt det kan antages til realitetsbehandling.

20 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren fremsat fem anbringender, hvoraf det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser og princippet om etableringsfriheden, det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af forpligtelsen til at foretage en afvejning af støttens gunstige virkninger og dens negative indvirkning på samhandelsvilkårene og på opretholdelsen af en ufordrejet konkurrence, det tredje anbringende vedrører en urigtig kvalificering af den omhandlede foranstaltning som støtteordning, det fjerde anbringende vedrører en tilsidesættelse af de proceduremæssige rettigheder, og det femte anbringende vedrører en tilsidesættelse af begrundelsespligten.

Om det første anbringende vedrørende en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, princippet om fri udveksling af tjenesteydelser og princippet om etableringsfriheden

21 Det første anbringende består i det væsentlige af fire led, hvoraf det første er udledt af, at støtteordningen er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling, det andet er udledt af, at ordningen hverken er nødvendig for at nå det formål, der er fastlagt for ordningen, eller står i forhold hertil, det tredje er udledt af, at ordningen begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser, og det fjerde er udledt af, at den herved indførte restriktion ikke er begrundet.

Det første anbringendes første to led om en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling

22 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter princippet om forbud mod forskelsbehandling, eftersom den omhandlede foranstaltning medfører forskelsbehandling i forhold til virksomheder, som ikke har deres vigtigste centre for aktivitet i Spanien, hvilke virksomheder ikke kan modtage støtten, selv om de ligeledes kan have en systemisk og strategisk betydning for den spanske økonomi, hvilket er tilfældet for sagsøgeren. En sådan forskellig behandling er hverken nødvendig for at nå det forfulgte mål eller står i forhold hertil, idet virksomheder, som ikke har deres vigtigste centre for aktivitet i Spanien, men som driver virksomhed i denne medlemsstat, havde de samme vanskeligheder, som var forårsaget af covid-19-pandemien, idet deres udtræden fra det spanske marked ville skabe sociale problemer og medføre en alvorlig forstyrrelse i den spanske økonomi, og idet en alternativ og ikkediskriminerende foranstaltning ville bestå i tildeling af støtten på grundlag af de pågældende virksomheders markedsandele.

23 Kommissionen har, støttet af Kongeriget Spanien og Den Franske Republik, bestridt sagsøgerens argumenter.

24 Det følger af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, at bl.a. støtte, der kan afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi, kan anses for at være forenelig med det indre marked.

25 I henhold til retspraksis følger det af traktatens almindelige opbygning, at proceduren i artikel 108 TEUF aldrig må føre til resultater, der er i strid med traktatens mere specifikke bestemmelser. Kommissionen kan derfor ikke erklære statsstøtte forenelig med det indre marked, hvis visse betingelser for denne støtte er i strid med andre traktatbestemmelser. På samme måde kan Kommissionen ikke erklære en statsstøtte, der ved visse af sine gennemførelsesbestemmelser tilsidesætter EU-rettens almindelige principper, f.eks. ligebehandlingsprincippet, forenelig med det indre marked (dom af 15.4.2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, præmis 50 og 51, og af 22.9.2020, Østrig mod Kommissionen, C-594/18 P, EU:C:2020:742, præmis 44).

26 I den foreliggende sag skal det fastslås, at et af tildelingskriterierne for at være begunstiget af den omhandlede støtteordning, dvs. kriteriet om, at støttemodtagerne har hjemsted i Spanien, og at deres vigtigste centre for aktivitet befinder sig i denne medlemsstat, medfører en anderledes behandling af virksomheder, der har hjemsted og deres vigtigste centre for aktivitet i Spanien, således at de kan være begunstiget af nævnte støtteordning, hvis de endvidere opfylder de øvrige tildelingskriterier, end virksomheder, der har hjemsted eller deres vigtigste centre for aktivitet i en anden medlemsstat, som ikke kan drage fordel heraf.

27 Selv hvis det, som sagsøgeren har anført, antages, at denne forskellige behandling kan sidestilles med forskelsbehandling, skal det efterprøves, om den er begrundet i et legitimt mål, og om den er nødvendig, passende og forholdsmæssig til at nå dette mål. For så vidt som sagsøgeren har henvist til artikel 18, stk. 1, TEUF, skal det fremhæves, at ifølge denne bestemmelse er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt inden for traktaternes anvendelsesområde og »med forbehold af disses særlige bestemmelser«. Det skal derfor efterprøves, om denne forskellige behandling er tilladt i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, som er retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse. Denne efterprøvelse indebærer dels, at formålet med den omhandlede støtteordning skal opfylde kravene i sidstnævnte bestemmelse, dels at reglerne for tildeling af støtten ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

28 I første række skal det hvad angår formålet med den omhandlede støtteordning bemærkes, at Kongeriget Spanien har støttet denne foranstaltning på artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF (femte betragtning til den anfægtede afgørelse). Nævnte ordning tilsigter således at afhjælpe den alvorlige forstyrrelse i den spanske økonomi som følge af covid-19-pandemien, som det fremgår af 57. og 58. betragtning til den anfægtede afgørelse, hvilket svarer til et af de tilfælde, der er omhandlet i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Den omhandlede støtteordning sikrer, at de virksomheder, der anses for at være systemiske og strategiske for den spanske økonomi, har tilstrækkelig ekstern finansiering til at give dem mulighed for at gendanne deres kapitalstruktur, mens kredit- og kapitalmarkedernes funktion er alvorligt forstyrret som følge af covid-19-pandemien.

29 Det skal fastslås, at eftersom det i den anfægtede afgørelse i tilstrækkelig grad er godtgjort, at der foreligger såvel en alvorlig forstyrrelse i den spanske økonomi på grund af covid-19-pandemien som store negative virkninger heraf på den spanske økonomi, opfylder formålet med den omhandlede støtteordning de betingelser, der er fastsat i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF.

30 Endvidere afspejler kriteriet om støttemodtagernes strategiske og systemiske betydning formålet med den omhandlede støtte, dvs. formålet om at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i den spanske økonomi som omhandlet i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF.

31 Hvad i anden række angår efterprøvelsen af, at reglerne for tildeling af støtten ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå formålet med den omhandlede støtteordning, og at de opfylder de betingelser, der er fastlagt i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, skal følgende tages i betragtning.

32 For det første skal det hvad angår den omhandlede støtteordnings passende og nødvendige karakter bemærkes, at denne ordning i det foreliggende tilfælde blev vedtaget i medfør af bl.a. afsnit 3.11 i de midlertidige rammebestemmelse med overskriften »Rekapitaliseringsforanstaltninger«, hvis punkt 44 og 45 har følgende ordlyd:

»44 Disse midlertidige rammebestemmelser fastsætter betingelserne i henhold til EU's statsstøtteregler, hvorunder medlemsstaterne kan yde offentlig støtte i form af egenkapitalinstrumenter og/eller hybride kapitalinstrumenter til virksomheder, der står over for økonomiske vanskeligheder som følge af covid-19-udbruddet [...]. De skal sikre, at forstyrrelsen af økonomien ikke fører til, at virksomheder, som var levedygtige før covid-19-udbruddet, unødigt må trække sig ud af markedet. En rekapitalisering må derfor ikke overstige det minimum, der er nødvendigt for at sikre støttemodtagerens levedygtighed, og den bør alene have til formål at genoprette støttemodtagerens kapitalstruktur, således som den så ud før covid-19-udbruddet. Store virksomheder skal indberette, hvordan den modtagne støtte understøtter deres aktiviteter i overensstemmelse med EU's målsætninger og nationale forpligtelser inden for rammerne af den grønne og den digitale omstilling, herunder EU's 2050-mål om klimaneutralitet.

45 Kommissionen understreger samtidig, at national offentlig støtte i form af egenkapitalinstrumenter og/eller hybride kapitalinstrumenter, som led i ordninger eller i enkeltstående tilfælde, alene bør påtænkes, hvis der ikke kan findes nogen anden hensigtsmæssig løsning. Anvendelsen af sådanne instrumenter bør desuden være underlagt strenge betingelser, da de fordrejer konkurrencen mellem virksomhederne betydeligt. En sådan indgriben skal derfor være ledsaget af klare betingelser med hensyn til statens indtræden i og udtræden af de berørte virksomheder samt dens afkast ved deltagelse såvel som bestemmelser vedrørende ledelsen og passende foranstaltninger til at begrænse konkurrencefordrejninger. I lyset heraf bemærker Kommissionen, at medlemsstaterne ved at udforme de nationale støtteforanstaltninger således, at de opfylder EU's politiske målsætninger om en grøn og en digital omstilling af økonomien, vil muliggøre en mere bæredygtig vækst på lang sigt og understøtte omstillingen til det aftalte EU-mål om klimaneutralitet i 2050. [...]«

33 Med vedtagelsen af den omhandlede støtteordning tilsigtede Kongeriget Spanien følgelig at træffe rekapitaliseringsforanstaltninger i medfør af afsnit 3.11 i de midlertidige rammebestemmelser i form af ansvarlig lånekapital, hybrid gæld eller andre instrumenter, der kan konverteres til egenkapital (»hybride kapitalinstrumenter«), aktietegninger (»egenkapitalinstrumenter«), efterstillede lån eller andre kapitalinstrumenter (15. betragtning til den anfægtede afgørelse) for visse virksomheder, der har midlertidige vanskeligheder som følge af covid-19-pandemiens negative virkninger.

34 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at det hverken er passende eller nødvendigt alene at indrømme støtte til virksomheder, som har hjemsted i Spanien og deres vigtigste centre for aktivitet i denne medlemsstat.

35 Det skal i denne forbindelse indledningsvis bemærkes, at den omhandlede støtteordning består i den spanske stats tildeling af egenkapital eller hybride instrumenter, hvorved denne medlemsstat i det væsentlige midlertidigt indtræder i de pågældende virksomheders kapital, som det fremgår af punkt 45 i de midlertidige rammebestemmelser. Henset til arten af de pågældende rekapitaliseringsforanstaltninger kan denne medlemsstat lovligt søge at sikre, at de virksomheder, som kan være begunstigede af nævnte ordning, har en stabil tilstedeværelse på dens område, og at der er en varig tilknytning mellem virksomhederne og dens økonomi. Denne medlemsstats myndigheder skal nemlig vedvarende og effektivt kunne kontrollere den måde, hvorpå støtten anvendes, samt overholdelsen af bestemmelser vedrørende ledelsen og af alle de andre foranstaltninger, der er pålagt for at begrænse fordrejningen af konkurrencevilkårene. Myndighederne skal desuden kunne tilrettelægge og føre tilsyn med den spanske stats senere udtræden af disse virksomheders kapital. Med henblik herpå skal den pågældende medlemsstat have kompetence til om nødvendigt at gribe ind for at kræve, at betingelserne for og tilsagnene i forbindelse med tildelingen af omhandlede offentlige finansiering overholdes.

36 Tildelingskriteriet om, at støttemodtagerne skal have hjemsted i Spanien og deres vigtigste centre for aktivitet i denne medlemsstat, er således udtrykt for den pågældende medlemsstats behov for at sikre sig en vis stabilitet i disses tilstedeværelse og deres varige forankring i den spanske økonomi. Dette kriterium kræver nemlig ikke alene, at støttemodtageren har sit hovedsæde på spansk område, men ligeledes at dens vigtigste centre for aktivitet befinder sig på dette område, hvilket netop viser, at den omhandlede støtteordning tilsigter at støtte virksomheder, som er egentligt og varigt forankret i den spanske økonomi, hvilket er i overensstemmelse med ordningens formål, som er at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i denne økonomi.

37 Eksistensen af en sådan stabil og varig tilknytning til den spanske økonomi er derimod principielt mindre sandsynlig vedrørende såvel de blotte tjenesteydere, hvis ydelser pr. definition kan ophøre med meget kort frist og endda øjeblikkeligt, som virksomheder, der har hjemsted i Spanien, men hvis vigtigste centre for aktivitet ligger uden for denne stats område, hvorfor offentlig finansiering, der skal støtte deres aktiviteter, er mindre egnet til at bidrage til at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i denne medlemsstats økonomi.

38 Det skal endvidere bemærkes, at behovet for at sikre, at modtagerne af den omhandlede støtte har en stabil og varig tilknytning til den spanske økonomi, ligger til grund for hele den omhandlede ordning, som det fremgår af såvel de øvrige tildelingskriterier som af reglerne for tildelingen heraf.

39 Det skal nemlig fastslås, at indrømmelsen af den omhandlede støtte er forbeholdt virksomheder, som anses for at have en systemisk og strategisk betydning for den spanske økonomi. Ved at målrette den omhandlede støtteordning således valgte Kongeriget Spanien kun at støtte de virksomheder, som har en væsentlig rolle for landets økonomi, eftersom deres vanskeligheder som følge af virksomhedernes systemiske og strategiske betydning påvirker den spanske økonomis overordnede tilstand alvorligt. Derfor kan de virksomheder, som ikke anses for at være systemiske eller strategiske for den spanske økonomi, ikke gøre krav på at blive indrømmet den omhandlede støtte, selv om de har hjemsted i Spanien og har deres vigtigste centre for aktivitet på denne medlemsstats område.

40 Flere andre tildelingskriterier er ligeledes udtryk for den spanske stats behov for at sikre, at der foreligger en varig forbindelse, dvs. på mellemlang eller lang sigt, mellem støttemodtagerne og dens økonomi. Kriteriet om støttemodtagernes systemiske og strategiske betydning vedrører således bl.a. »deres rolle i virkeliggørelsen af formål af mellemlang sigt vedrørende den grønne omstilling, digitaliseringen, forøgelsen af produktiviteten og den menneskelige kapital«. Et andet tildelingskriterium kræver, at støttemodtagerne skal godtgøre deres levedygtighed på mellemlang og lang sigt ved at angive den måde, hvorpå virksomheden kan overvinde vanskelighederne, og ved at beskrive den foreslåede anvendelse af den offentlige støtte [tiende betragtning, litra d), til den anfægtede afgørelse]. De pågældende virksomheder skal desuden fremlægge en tidsplan over tilbagebetalingen af fondens statsstøtte og de foranstaltninger, der træffes for at overholde denne tidsplan [tiende betragtning, litra e), til den anfægtede afgørelse]. Disse kriterier er således et konkret udtryk for behovet, dels for at den pågældende støttemodtager er varigt integreret i den spanske økonomi og fortsat vil være det på mellemlang og lang sigt, for at støttemodtageren kan opfylde de ovennævnte udviklingsmål, dels for at de spanske myndigheder kan kontrollere overholdelsen af gennemførelsen af deres tilsagn.

41 Den omhandlede støtteordning indebærer ligeledes en række efterfølgende begrænsninger med henblik på at begrænse fordrejningen af konkurrencevilkårene og at sikre den fornuftige forvaltning af støttemodtagerne samt den måde, hvorpå støtten anvendes (36.-39. betragtning til den anfægtede afgørelse), og pålægger en forpligtelse til gennemsigtighed og indberetning af regnskaberne til de nationale myndigheder om anvendelsen af den omhandlede støtte (40. betragtning til den anfægtede afgørelse). Før støttemodtagerne har tilbagebetalt den indrømmede støtte, må de eksempelvis ikke tage uforholdsmæssigt store risici eller forfølge en aggressiv kommerciel udvidelse, som finansieres af støtten. De må heller ikke i kommercielt øjemed reklamere for den investering, som fonden har foretaget. Det er endvidere forbudt for støttemodtagerne, indtil de har tilbagebetalt i hvert fald 75% af støtten, at foretage visse fusioner eller erhvervelser (78.-81. betragtning til den anfægtede afgørelse). For så vidt som støtten ikke er blevet fuldstændigt tilbagebetalt, må støttemodtagerne heller ikke udbetale udbytte (82. betragtning til den anfægtede afgørelse), og der fastsættes et loft for aflønningen af deres ledelse (83. betragtning til den anfægtede afgørelse). Hvis den aktieandel, som fonden ejer, efter udløbet af en periode på seks år fra dennes kapitaltilførsel ikke er reduceret til mindre 15%, skal støttemodtageren endvidere fremlægge en omstruktureringsplan for spanske myndigheder, som anmelder den til Kommissionen med henblik på godkendelse (89. betragtning til den anfægtede afgørelse). Der oprettes ligeledes en mekanisme for at undgå risikoen for, at støttemodtageren tilbagekøber statens aktier gennem tredjemand til en lavere pris end statens nominelle investering (35. og 74. betragtning til anfægtede afgørelse). Disse efterfølgende begrænsninger viser også de spanske myndigheders behov for og tilsagn om vedvarende at føre kontrol med forskellige aspekter ved støttemodtagernes aktiviteter. Med henblik herpå skal myndighederne have kompetence til i givet fald at gribe ind for at pålægge overholdelsen heraf.

42 Det ses således, at Kongeriget Spanien ved at sammenkoble tildelingskriterierne og de efterfølgende begrænsninger, der er nævnt i præmis 34-40 ovenfor, i det væsentlige har tilsigtet at sikre, at der findes en varig og gensidig forbindelse mellem støttemodtagerne og dens økonomi, som indgår i en udsigt til økonomisk udvikling på mellemlang eller lang sigt.

43 Ved at begrænse støtteberettigelsen til alene at gælde for virksomheder, der har en systemisk og strategisk betydning for den spanske økonomi, og som har hjemsted i Spanien og har deres vigtigste centre for aktivitet på denne stats område, som følge af de stabile og gensidige

forbindelser, der knytter dem til dens økonomi, er den omhandlede støtteordning således både egnet til og nødvendig for at nå formålet med at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i denne medlemsstats økonomi.

44 Hvad for det andet angår den omhandlede støtteordnings forholdsmæssige karakter er sagsøgeren i det væsentlige af den opfattelse, at en virksomhed ligeledes kan have en systemisk og strategisk betydning for den spanske økonomi, selv om den ikke har hjemsted i Spanien, hvorfor det med denne ordning forfulgte mål kan nås ved som tildelingskriterium ikke at fastlægge kriteriet om etableringsmedlemsstaten, men et andet kriterium om de pågældende virksomheders markedsandele.

45 Selv om det ikke er udelukket, at en virksomhed, som er etableret i Spanien, og som ikke har sine vigtigste centre for aktivitet i denne medlemsstat, alligevel under visse omstændigheder kan have en systemisk og strategisk betydning for den spanske økonomi, skal det i denne forbindelse bemærkes, at tildelingen af offentlige midler inden for rammerne af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF forudsætter, at støtten fra den pågældende medlemsstat, der befandt sig i alvorlige vanskeligheder, kan afhjælpe forstyrrelserne i dens økonomi, hvilket kræver, at situationen for de virksomheder, som kan gøre det muligt at genoprette denne økonomi, betragtes i et helhedsperspektiv, hvorfor kriteriet om en stabil og varig forbindelse med nævnte stats økonomi er fuldt ud relevant.

46 Det behov for støttemodtagernes stabile og varige forankring i den spanske økonomi, som ligger til grund for den omhandlede støtteordning, ville nemlig ikke være opfyldt, eller ville i det mindste være svækket, hvis Kongeriget Spanien havde valgt et andet kriterium, der gav mulighed for at yde støtte til virksomheder, der blot driver virksomhed i Spanien som tjenesteydere, ligesom sagsøgeren, idet en tjenesteydelse pr. definition kan bringes til ophør med meget kort varsel, eller endda øjeblikkeligt, som det er anført i præmis 36 ovenfor. Der var således intet, der sikrede Kongeriget Spanien, at bidraget fra de virksomheder, som ikke har hjemsted i denne stat og ikke har deres vigtigste centre for aktivitet på dens område, ville blive opretholdt efter krisen, hvis virksomhederne blev indrømmet rekapitaliseringsforanstaltninger.

47 Således betyder den omstændighed, at sagsøgeren er det største luftfartsselskab i Spanien med en andel på ca. 20% af markedet i denne medlemsstat, eller at sagsøgerens udtræden fra dette marked ville medføre sociale problemer, endvidere ikke, at Kommissionen anlagde et urigtigt skøn ved at finde, at den omhandlede støtteordning var forenelig med det indre marked. Denne argumentation er nemlig støttet på sagsøgerens specifikke situation på markedet for passagerlufttransport i Spanien, mens den omhandlede støtteordning tilsigter at støtte hele den spanske økonomi uden sondring mellem den pågældende økonomiske sektor, hvorfor Kongeriget Spanien tog hensyn til sin økonomis samlede tilstand og udsigterne til økonomisk udvikling på mellemlang og lang sigt og ikke til den specifikke situation for den ene eller anden virksomhed.

48 Ved fastsættelsen af reglerne for at være begunstiget af en almengyldig og multisektoriel støtteordning kunne den pågældende medlemsstat dermed lovligt støtte sig på tildelingskriterier, der tilsigtede at identificere virksomheder, som har en såvel systemisk og strategisk betydning for den økonomi som en vedvarende og stabil forbindelse med denne.

49 Hvad angår den alternative støtteordning, som sagsøgeren har foretrukket, og som er støttet på et tildelingskriterium vedrørende de pågældende virksomheders markedsandele, skal det bemærkes, at ifølge retspraksis skal Kommissionen ikke tage abstrakt stilling til alle tænkelige alternative

foranstaltninger, eftersom den pågældende medlemsstat, selv om den skal give en detaljeret redegørelse for grundene til vedtagelsen af den omhandlede støtteordning, navnlig vedrørende de valgte tildelingskriterier, ikke skal føre positivt bevis for, at ingen anden tænkelig, og pr. definition hypotetisk, foranstaltning kunne have sikret det forfulgte mål bedre. Når den nævnte medlemsstat ikke er underlagt en sådan forpligtelse, kan sagsøgeren ikke med føje kræve, at Retten pålægger Kommissionen at erstatte de nationale myndigheder i denne opgave med lovgivningsmæssig undersøgelse for at undersøge alle tænkelige alternative foranstaltninger (jf. i denne retning dom af 6.5.2019, Scor mod Kommissionen, T-135/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:287, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).

50 Det af sagsøgeren foretrukne tildelingskriterium, som er støttet på de berørte virksomheders markedsandele, tager under alle omstændigheder ikke tilstrækkeligt hensyn til de mål, der forfølges med den omhandlede støtteordning, som tilsigter at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i den spanske økonomi som helhed, i dens forskelligartethed og i en udsigt til bæredygtig økonomisk udvikling. Det ses i denne forbindelse, at den spanske lovgiver ikke ønskede at lægge et tildelingskriterium støttet på støttemodtagernes størrelse eller markedsandele til grund, men snarere betragtninger om den økonomiske udvikling af den spanske økonomi på mellemlang eller lang sigt, idet lovgiver valgte kvalitative kriterier frem for kvantitative kriterier.

51 I den anfægtede afgørelse godkendte Kommissionen således en støtteordning, som faktisk tilsigtede at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi, og som med sine regler for tildeling af støtten ikke gik ud over, hvad der var nødvendigt for at nå formålet med den nævnte ordning. Henset til de principper, der er anført i præmis 27 ovenfor, skal det derfor fastslås, at den nævnte ordning ikke tilsidesætter princippet om forbud mod forskelsbehandling og artikel 18, stk. 1, TEUF, alene fordi den begunstiger virksomheder, som har hjemsted i Spanien og har deres vigtigste centre for aktivitet i denne medlemsstat.

52 Det følger af det ovenfor anførte, at formålet med den omhandlede støtteordning opfylder kravene til den undtagelse, der er fastsat i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, og at reglerne for tildeling af støtten ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette formål.

53 Det første anbringendes to første led skal derfor forkastes.

Det første anbringendes to sidste led om en tilsidesættelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser og af princippet om etableringsfriheden

54 Sagsøgeren har for det første anført, at en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser og af etableringsfriheden er lovlig, når den er begrundet i et tvingende alment hensyn, som ikke udgør forskelsbehandling, er nødvendig og står i rimeligt forhold til det forfulgte almene hensyn, og for det andet, at disse betingelser er kumulative, og at en restriktion er uberettiget, hvis blot en af disse betingelser ikke er opfyldt. I den foreliggende sag udgør den omhandlede støtteordning indledningsvis forskelsbehandling. eftersom virksomhederne behandles forskelligt på grundlag af deres etableringsmedlemsstat. Støtteordningen er heller ikke forholdsmæssig, eftersom den går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå formålet hermed, idet dette formål kunne nås uden at skade etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, hvis den begunstigede alle virksomheder, der driver virksomhed i Spanien, uanset deres etableringsmedlemsstat, ved eksempelvis at tage hensyn til deres respektive markedsandel.

55 Endelig gør formålet af almen interesse med at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i den spanske økonomi, som er forårsaget af covid-19-pandemien, det ikke nødvendigt alene at støtte virksomheder med hjemsted i Spanien, eftersom visse virksomheder, der driver virksomhed i Spanien i medfør af den frie udveksling af tjenesteydelser, såsom sagsøgeren, har lige så stor betydning for statens økonomi. Den omstændighed, at alene nationale virksomheder støttes, fører derimod til en opsplittelse af det indre marked og fjernelse af konkurrenter fra andre medlemsstater, en svækkelse af konkurrencen, en forværring af skaderne forårsaget af covid-19-pandemien, der ender med at skade luftfartssektorens opbygning, og en begrænsning af EU-transportørernes ret til frit at levere luftfarttjenester på det indre marked, uanset hvilken medlemsstat der har udstedt deres licens.

56 For så vidt som sagsøgeren har støttet sin argumentation på, at der foreligger forskelsbehandling som følge af den omhandlede støtteordning, og at denne ordning er kendetegnet ved en manglende forholdsmæssighed, skal der indledningsvis henvises til gennemgangen af det første anbringendes to første led.

57 Det skal endvidere for det første bemærkes, at EUF-traktatens bestemmelser om etableringsfriheden skal sikre national behandling i værtsmedlemsstaten (jf. i denne retning dom af 6.10.2015, Finanzamt Linz, C-66/14, EU:C:2015:661, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

58 For det andet er den frie udveksling af tjenesteydelser til hinder for anvendelse af enhver national regulering, som bevirker, at levering af tjenesteydelser mellem medlemsstater bliver vanskeligere end levering af tjenesteydelser internt i en medlemsstat uafhængigt af, om der foreligger en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet eller bopæl (jf. i denne retning dom af 6.2.2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, præmis 25).

59 Selv om den omhandlede støtteordning ikke specifikt vedrører lufttransportsektoren, skal det bemærkes, at sagsøgeren har klaget over en angivelig restriktion af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser i hovedsageligt lufttransportsektoren. Det skal i denne henseende fastslås, at i medfør af artikel 58, stk. 1, TEUF omfattes den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport, dvs. EUF-traktatens afsnit VI. Den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet er således inden for den primære ret underlagt en særlig retlig ordning (dom af 18.3.2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, præmis 36). Artikel 56 TEUF, som fastsætter den frie udveksling af tjenesteydelser, finder følgelig ikke i sig selv anvendelse på luftfartsområdet (dom af 25.1.2011, Neukirchinger, C-382/08, EU:C:2011:27, præmis 22).

60 Liberaliseringsforanstaltninger med hensyn til lufttransporttjenester kan derfor alene vedtages på grundlag af artikel 100, stk. 2, TEUF (dom af 18.3.2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, præmis 38). Som sagsøgeren således med føje har anført, vedtog EU-lovgiver Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24. september 2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet (EUT 2008, L 293, s. 3) på grundlag af denne bestemmelse, der netop har til formål, at der inden for luftfartssektoren fastlægges betingelser for anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser (jf. analogt dom af 6.2.2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, præmis 23 og 24).

61 Selv om det er korrekt, at sagsøgeren som følge af fastlæggelsen af den omhandlede støtteordnings rækkevidde er udelukket fra adgangen til de rekapitaliseringsforanstaltninger, som Kongeriget Spanien indrømmer, har sagsøgeren ikke godtgjort, hvorledes denne udelukkelse kan afskrække den pågældende fra at etablere sig i Spanien eller at levere tjenesteydelser fra eller til dette land.

Sagsøgeren har bl.a. fortsat ikke identificeret de faktiske og retlige oplysninger, som betyder, at den omhandlede støtteordning har begrænsende virkninger, der går ud over dem, der udløser forbuddet i artikel 107, stk. 1, TEUF, men som, således som det er fastslået inden for rammerne af det første anbringendes to første led, ikke desto mindre er nødvendige og forholdsmæssige til at afhjælpe den alvorlige forstyrrelse i den spanske økonomi, som covid-19-pandemien har forårsaget, i overensstemmelse med kravene i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF.

62 I den anfægtede afgørelse efterprøvede Kommissionen endvidere, om iværksættelsen af den omhandlede støtteordning var forenelig med den grundlæggende ret til fri bevægelighed, og navnlig med kapitalens frie bevægelighed og etableringsfriheden. Sagsøgeren har i denne forbindelse anført, at ingen af tildelingskriterierne, navnlig kriterierne om støttemodtagernes systemiske og strategiske betydning for den spanske økonomi, og om den omstændighed, at deres vigtigste centre for aktivitet skal være i Spanien, kan fortolkes eller anvendes således, at de gør modtagelsen af støtte betinget af, deres aktiviteter, der udøves i en anden medlemsstat, flyttes til Spanien (46., 59. og 60. betragtning til den anfægtede afgørelse). Sagsøgeren har ikke anfægtet denne bedømmelse.

63 Det følger af det ovenstående, at ingen af det første anbringendes led kan tiltrædes, og at dette anbringende derfor skal forkastes.

Om det andet anbringende om en tilsidesættelse af forpligtelsen til afvejning af støttens gunstige virkninger og dens negative indvirkning på samhandelsvilkårene og på opretholdelsen af en ufordrejet konkurrence

64 For det første har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen ikke opfyldte sin forpligtelse til ved undersøgelsen af en støttes forenelighed med det indre marked at foretage en afvejning af støttens gunstige virkninger – i forhold til gennemførelsen af de formål, der er opregnet i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF – og dens negative virkninger i form af konkurrencefordrejning og indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne, hvilket udgør en åbenbart urigtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder og således en tilstrækkelig grund til, at den anfægtede afgørelse annulleres. For det andet er de midlertidige rammebestemmelser bindende for Kommissionen og udgør et andet, særskilt retsgrundlag, der pålægger Kommissionen en pligt til at foretage denne afvejning. For det tredje, og såfremt de midlertidige rammebestemmelser skal fortolkes således, at de ikke fastsætter en sådan pligt til afvejning, har sagsøgeren fremsat en ulovlighedsindsigelse i forhold til disse i medfør af artikel 277 TEUF med den begrundelse, at de nævnte rammebestemmelser følgelig er i strid med artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF.

65 Kommissionen har, støttet af Kongeriget Spanien og Den Franske Republik, bestridt denne argumentation.

66 Ifølge ordlyden af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF kan »støtte, der kan [...] afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi[, betragtes som forenelig med det indre marked]«. Det fremgår af bestemmelsens ordlyd, at ophavsmændene fandt, at det var i hele Unionens interesse, at alle medlemsstater havde mulighed for at overvinde en større eller endog eksistentiel krise, som nødvendigvis måtte have alvorlige konsekvenser for alle eller en del af de øvrige medlemsstaters økonomi og således Unionen som sådan. Denne ordlydsfortolkning af affattelsen af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF bekræftes ved en sammenligning heraf med artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, som vedrører »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«, for så vidt som sidstnævnte bestemmelses ordlyd indeholder en betingelse om, at det godtgøres, at

samhandelsvilkårene ikke ændres på en måde, der strider mod den fælles interesse, hvilken betingelse ikke fremgår af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF (jf. i denne retning dom af 22.9.2020, Østrig mod Kommissionen, C-594/18 P, EU:C:2020:742, præmis 20 og 39).

67 For så vidt som de betingelser, der er fastsat i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, er opfyldt, dvs. at den pågældende medlemsstat i det foreliggende tilfælde rent faktisk står over for en alvorlig forstyrrelse i sin økonomi, og de støtteforanstaltninger, der er blevet vedtaget til at afhjælpe denne forstyrrelse, for det første er nødvendige med henblik herpå og for det andet er passende og forholdsmæssige, antages de nævnte foranstaltninger at være vedtaget i Unionens interesse, hvorfor det ikke i medfør af denne bestemmelse kræves, at Kommissionen foretager en afvejning af støttens gunstige virkninger og dens negative indvirkning på samhandelsvilkårene og på opretholdelsen af en ufordrejet konkurrence, i modsætning til, hvad der foreskrives i artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF. Med andre ord er der ikke grundlag for en sådan afvejning inden for rammerne af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, idet resultatet heraf antages at være positivt. Det forhold, at det lykkes en medlemsstat at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i sin økonomi, er nemlig til gavn for Unionen generelt og for det indre marked i særdeleshed.

68 Det skal således fastslås, at artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF i modsætning til, hvad der foreskrives i artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, ikke kræver, at Kommissionen foretager en afvejning af støttens gunstige virkninger og dens negative indvirkning på samhandelsvilkårene og på opretholdelsen af en ufordrejet konkurrence, men alene at den efterprøver, om den pågældende støtteforanstaltning er nødvendig, passende og forholdsmæssig til at afhjælpe den alvorlige forstyrrelse i den pågældende medlemsstats økonomi. Sagsøgerens argument om, at afvejningsforpligtelsen følger af den usædvanlige karakter af forenelig støtte, herunder støtte, som erklæres forenelig i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, skal følgelig forkastes. Af de samme årsager har sagsøgeren ikke grundlag for at påberåbe sig dom af 19. september 2018, HH Ferries m.fl. mod Kommissionen (T-68/15, EU:T:2018:563, præmis 210-214), eftersom Retten heri ikke tog hensyn til forskellene i ordlyden af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF og artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, som Domstolen har fremhævet i dom af 22. september 2020, Østrig mod Kommissionen (C-594/18 P, EU:C:2020:742, præmis 20 og 39).

69 Sagsøgeren kan heller ikke gøre gældende, at der var pligt til en afvejning i henhold til de midlertidige rammebestemmelser, ved at anføre, at disse rammebestemmelser var bindende for Kommissionen og gav et andet grundlag, som var forskelligt fra sidstnævntes forpligtelse i denne henseende, eftersom en sådan forpligtelse ikke fremgår af de midlertidige rammebestemmelser. Navnlig indeholder rammebestemmelsernes afsnit 1.2, hvortil sagsøgeren har henvist, og som vedrører »[n]ødvendigheden af en tæt europæisk koordinering af nationale støtteforanstaltninger«, kun et enkelt punkt, nemlig punkt 10, der ikke indeholder nogen forskrift herom. Hvad angår disse rammebestemmelsers punkt 16a, som sagsøgeren ligeledes har anført, vedrører den afvejningsforpligtelse, der er nævnt i dette punkt, anvendelsen af artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF og ikke af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Sagsøgeren kan følgelig ikke påberåbe sig dette.

70 Eftersom artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF ikke kræver en sådan afvejning, modsiger de midlertidige rammebestemmelser, som heller ikke pålægger en sådan afvejning, således ikke denne bestemmelse, hvorfor ulovlighedsindsigelsen ligeledes må forkastes.

71 Det andet anbringende skal følgelig forkastes som ugrundet.

Om det tredje anbringende vedrørende den fejlagtige kvalificering af støtten som støtteordning

72 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen begik en retlig fejl ved at kvalificere støtten som støtteordning. Det er sagsøgerens opfattelse, at tildelingskriterierne er vage og abstrakte, hvorfor de spanske myndigheder med ansvar for den senere udvælgelse har en vid skønsmargen. Endvidere viser bestyrelsens sammensætning, at udvælgelsen af støttemodtagerne er rent politisk, idet der ikke findes tekniske midler, som gør det muligt at fastlægge den potentielle støttemodtagers egenskab. Ifølge Rettens praksis (dom af 14.2.2019, Belgien og Magnetrol International mod Kommissionen, T-131/16 og T-263/16, under appel, EU:T:2019:91) kvalificeres en støtte som støtteordning, hvis de nationale myndigheder med ansvar for gennemførelsen heraf ikke havde en skønsmargen hvad angår fastlæggelsen af de væsentlige elementer af den pågældende støtte og med hensyn til spørgsmålet om tildelingen heraf, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag.

73 Kommissionen og Kongeriget Spanien har bestridt sagsøgerens argumenter.

74 Det fremgår af den anfægtede afgørelse, at den omhandlede støtte blev kvalificeret som en støtteordning og ikke som individuel støtte (første betragtning til den anfægtede afgørelse).

75 I henhold til artikel 1, litra d), i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 [TEUF] (EUT 2015, L 248, s. 9) forstås ved støtteordning »enhver retsakt, på grundlag af hvilken der uden yderligere gennemførelsesforanstaltninger kan ydes individuel støtte til virksomheder, som inden for denne retsakt defineres generelt og abstrakt, og enhver retsakt på grundlag af hvilken støtte, der ikke er knyttet til et specifikt projekt, kan ydes til en eller flere virksomheder, uden at tidsrummet eller beløbet er nærmere fastsat«.

76 I det foreliggende tilfælde står det fast, at den omhandlede støtte ikke er knyttet til et specifikt projekt og ikke er ydet, uden at tidsrummet eller beløbet er nærmere fastsat, som omhandlet i det andet tilfælde i artikel 1, litra d), i forordning 2015/1589, hvorfor dette andet tilfælde er uden relevans i den foreliggende sag.

77 På denne baggrund skal det efterprøves, om den omhandlede støtte udgør en støtteordning som omhandlet i det første tilfælde i denne forordnings artikel 1, litra d).

78 Det følger af fast retspraksis, at i en specifik situation med en støtteordning kan Kommissionen nøjes med at undersøge den omhandlede ordnings karakteristika med henblik på i afgørelsens begrundelse at vurdere, om ordningen på grund af de heri fastsatte vilkår medfører en fordel for de begunstigede i forhold til deres konkurrenter og vil kunne gavne virksomheder, der deltager i samhandelen mellem medlemsstaterne. Kommissionen er således ikke i en afgørelse vedrørende en sådan ordning forpligtet til at foretage en undersøgelse af den støtte, der i hvert enkelt individuelt tilfælde er blevet tildelt i henhold til en sådan ordning. Det er først i forbindelse med tilbagesøgningen af støtte, at det er nødvendigt at kontrollere hver berørt virksomheds individuelle situation (jf. i denne retning dom af 9.6.2011, Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen, C-71/09 P, C-73/09 P og C-76/09 P, EU:C:2011:368, præmis 63, af 13.6.2013, HGA m.fl. mod Kommissionen, C-630/11 P – C-633/11 P, EU:C:2013:387, præmis 114, af 29.7.2019, Azienda Napoletana Mobilità, C-659/17, EU:C:2019:633, præmis 27, og af 4.3.2021, Kommissionen mod Futbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, præmis 65).

79 I forbindelse med en sådan støtteordning skal der derfor sondres mellem på den ene side vedtagelsen af denne ordning og på den anden side tildelingen af støtte på grundlag af denne ordning (jf. i denne retning dom af 8.12.2011, France Télécom mod Kommissionen, C-81/10 P, EU:C:2011:811, præmis 22, og af 4.3.2021, Kommissionen mod Futbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, præmis 66).

80 Endvidere har generaladvokat Kokott præciseret, at begrebet ordning som omhandlet i artikel 1, litra d), i forordning 2015/1589 skal fortolkes vidt. Efter generaladvokatens opfattelse taler støttekontrollens effektive virkning for en sådan vid fortolkning, for så vidt som denne forordnings artikel 1, litra d), vedrører en lang række tilfælde med lighedspunkter. Effektiviteten af de opgaver, som påhviler Kommissionen på området, ville blive bragt i fare, hvis medlemsstaterne eller de berørte parter kunne forhindre en undersøgelse af en abstrakt støtteordning ved at flytte den fra det lovgivningsmæssige til det administrative niveau. I så fald ville Kommissionen være nødsaget til at behandle alle afgørelser enkeltvis, selv om de er af samme art (jf. i denne retning generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Kommissionen mod Belgien og Magnetrol International, C-337/19 P, EU:C:2020:990, punkt 64 og 65).

81 Når dette er sagt, skal det i første række efterprøves, om de bestemmelser i spansk ret, som Kommissionen i den anfægtede afgørelse identificerede som retsgrundlaget for den omhandlede støtteordning, i overensstemmelse med artikel 1, litra d), første tilfælde, i forordning 2015/1589 i sig selv, dvs. uden yderligere gennemførelsesforanstaltninger, muliggør individuel tildeling af støtte til virksomheder, som har ansøgt herom, og i anden række, om de nævnte bestemmelser definerer støttemodtagerne på generel og abstrakt vis.

82 I første række skal det bemærkes, at i det foreliggende tilfælde følger det af syvende betragtning til den anfægtede afgørelse, at retsgrundlaget for den omhandlede foranstaltning er Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo (kongeligt lovdekret nr. 25/2020 af 3.7.2020 om hasteforanstaltninger vedrørende støtte til økonomisk genopretning og til beskæftigelse, herefter »det kongelige lovdekret«) og Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el funcionamiento del Fondo de Apoyo a la Solvencia de las Empresas Estratégicas (ministerrådets afgørelse om driften af fonden for støtte til strategiske virksomheders solvens, herefter »ministerrådsafgørelsen«).

83 Det skal i denne henseende fastslås, at det kongelige lovdekret og ministerrådsafgørelsen er almengyldige retsakter, som regulerer alle kendetegn ved den pågældende støtte. I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 78 ovenfor, giver dette Kommissionen mulighed for i den anfægtede afgørelse at nøjes med at undersøge denne foranstaltnings karakteristika, som de fremgår af de ovennævnte retsakter, med henblik på på dette grundlag at vurdere, om den nævnte foranstaltning medfører en fordel for de begunstigede i forhold til deres konkurrenter og vil kunne gavne virksomheder, der deltager i samhandelen mellem medlemsstaterne, uden at Kommissionen er forpligtet til at foretage en undersøgelse af den støtte, der i hvert enkelt individuelt tilfælde er blevet tildelt i henhold til denne ordning.

84 Det kongelige lovdekret og ministerrådsafgørelsen fastsætter nemlig regler for støttens form, størrelse og anvendelsesperiode samt tildelingskriterierne for støttemodtagerne og de organer, der har ansvar for anvendelsen heraf, og den procedure, der skal følges.

85 Med hensyn til støttens form fremgår det af artikel 3, stk. 1 og 3, i bilag II til ministerrådsafgørelsen, at støtten kan antage form af ansvarlig lånekapital, hybrid gæld eller andre instrumenter, der kan konverteres til egenkapital (»hybride kapitalinstrumenter«), aktietegninger

(»egenkapitalinstrumenter«), efterstillede lån eller andre kapitalinstrumenter (15. betragtning til den anfægtede afgørelse). Hvad angår støttens samlede budget er det i medfør af det kongelige lovdekrets artikel 2, stk. 3, fastsat til 10 mia. EUR, mens det følger af punkt 3 i tillægget til ministerrådsafgørelsen og punkt 4.1 i bilag II til denne afgørelse, at støtte, der overstiger 250 mio. EUR, skal anmeldes individuelt til Kommissionen, som det i øvrigt foreskrives i punkt 51 i de midlertidige rammebestemmelser, (14. betragtning til den anfægtede afgørelse), og at minimumsbeløbet for den individuelle støtte, der indrømmes på dette grundlag, principielt er fastsat til 25 mio. EUR pr. støttemodtager. Hvad angår den omhandlede støttes anvendelsesperiode kan fondens finansiering indrømmes indtil senest den 30. juni 2021 i overensstemmelse med tillægget til ministerrådsafgørelsen (10. betragtning til den anfægtede afgørelse). Artikel 2 i bilag II til ministerrådsafgørelsen fastsætter endvidere en udtømmende liste med 13 kumulative tildelingskriterier for at indrømme støtten. På samme måde anfører de relevante bestemmelser i det kongelige lovdekret og ministerrådsafgørelsen de organer, der er ansvarlige for anvendelsen af støtten, og fastsætter regler for den procedure, der skal følges for tildeling af støtten. Navnlig ledes fonden af en bestyrelse, der er et tværministerielt udvalg, som ledes af formanden for SEPI, og som endvidere består af repræsentanter fra økonomi-, finans-, industri- og energiministerierne. SEPI skal bl.a. vurdere støtteansøgningerne, anvende midlerne og registrere de erhvervede værdipapirer. Bestyrelsen træffer ved beslutning afgørelse om ansøgningerne om støtte samt om vilkårene for den indrømmede finansiering, som fastsættes i den aftale, der skal indgås med støttemodtageren. Bestyrelsen forelægger ministerrådet disse aftaler med henblik på godkendelse (8. og 9. betragtning til den anfægtede afgørelse).

86 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelserne i det kongelige lovdekret og ministerrådsafgørelsen tillader individuel tildeling af støtte »uden yderligere gennemførelsesforanstaltninger« som omhandlet i artikel 1, litra d), i forordning 2015/1589, skal det bemærkes, at kriteriet om »yderligere gennemførelsesforanstaltninger« betyder, at der kun kan ske individuel tildeling af støtten med andre, »yderligere« foranstaltninger, som føjer sig til bestemmelserne om indførelse af den omhandlede støtte ved at supplere eller præcisere disse.

87 I det foreliggende tilfælde skal det fastslås, at det kongelige lovdekrets artikel 2, stk. 15, udtrykkeligt fastsætter, at fondens forvaltning, ressourcemobilisering og opløsning samt de tildelingskriterier, der skal følges, fastlægges i ministerrådsafgørelsen »uden yderligere gennemførelsesforanstaltninger«. Som Kongeriget Spanien har bekræftet i retsmødet, uden at sagsøgeren har bestridt dette, findes der ingen anden retsakt af nogen art, som føjer sig til de relevante bestemmelser i det kongelige lovdekret og ministerrådsafgørelsen ved at supplere eller præcisere disse. Den individualiserede tildeling af den omhandlede støtte sker således alene i henhold til bestemmelserne i det kongelige lovdekret og ministerrådsafgørelsen uden yderligere gennemførelsesforanstaltninger.

88 Det skal endvidere fremhæves, at den omstændighed alene, at der skal følges en bestemt procedure med henblik på den individuelle tildeling af støtte, hvorefter de virksomheder, der ønsker at være begunstiget heraf, skal indgive en ansøgning, og de organer, der er ansvarlige for støttens anvendelse, skal undersøge ansøgningen og i givet fald give samtykke, ikke indebærer, at der foreligger yderligere gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 1, litra d), i forordning 2015/1589.

89 Sagsøgeren har desuden ikke identificeret nogen yderligere gennemførelsesforanstaltning som omhandlet i artikel 1, litra d), i forordning 2015/1589, der supplerer eller præciserer de relevante bestemmelser i det kongelige lovdekret eller ministerrådsafgørelsen.

90 Det skal derfor fastslås, at de bestemmelser i spansk ret, som Kommissionen i den anfægtede afgørelse identificerede som retsgrundlaget for den omhandlede støtteordning, i sig selv, dvs. uden yderligere gennemførelsesforanstaltninger, muliggør individuel tildeling af støtte til de virksomheder, som har ansøgt herom.

91 Hvad i anden række angår spørgsmålet om, hvorvidt de nævnte bestemmelser definerer støttemodtagerne på generel og abstrakt vis, fastslås det, at modtagerne af den omhandlede støtte ikke er udpeget med navn, men i medfør af artikel 2 i bilag II til ministerrådsafgørelsen er defineret på grundlag af en udtømmende liste med 13 kumulative, almengyldige tildelingskriterier, hvoraf visse er gengivet i præmis 4 ovenfor.

92 Det følger heraf, at bestemmelserne i ministerrådsafgørelsen definerer støttemodtagerne på generel og abstrakt vis, hvilket sagsøgeren i øvrigt ikke har bestridt.

93 Sagsøgeren har i retsmødet som svar på spørgsmålet, om den omhandlede støtte efter dennes opfattelse skulle have været kvalificeret som individuel støtte og ikke som en støtteordning, endvidere anført, at den omhandlede støtte hverken var det ene eller det andet, men en form for »sui generis«-støtte eller udefinerbar støtte. Det skal i denne forbindelse imidlertid blot bemærkes, at selv om forordning 2015/1589 sondrer mellem støtteordninger og individuel støtte, fastsætter den derimod ingen anden form for støtte, der går ud over disse to støttekategorier (jf. i denne retning generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Kommissionen mod Frankrig og IFP Énergies nouvelles, C-438/16 P, EU:C:2017:951, punkt 79 og 80).

94 Det skal følgelig fastslås, at de betingelser, der er fastsat i artikel 1, litra d), i forordning 2015/1589, er opfyldt, hvorfor Kommissionen uden at begå en retlig fejl kunne kvalificere den omhandlede støtte som en støtteordning.

95 Denne konklusion drages ikke i tvivl af sagsøgerens andre argumenter.

96 For det første savner sagsøgerens argument om fondsbestyrelsens sammensætning med henblik på at gøre gældende, at udvælgelsen af støttemodtagerne er rent politisk, og at denne bestyrelse ikke har de tekniske midler, som gør det muligt for den at fastlægge den potentielle støttemodtagers egenskab, grundlag i de faktiske omstændigheder. Det fremgår nemlig bl.a. af artikel 2 i bilag II til ministerrådsafgørelsen, at støtteansøgningerne indledningsvis undersøges og vurderes af SEPI, som med bistand fra uafhængige eksperter efterprøver, at alle tildelingskriterierne er opfyldt, og at de oplysninger, som ansøgerne har fremlagt, er sandfærdige og tilstrækkelige. Der er således tale om en teknisk vurdering af støtteansøgningerne, som foretages af SEPI, og som er et nødvendigt trin i proceduren for tildeling af støtte. Sagsøgeren har set bort fra dette trin i proceduren. Dette selskab kan derfor ikke gyldigt gøre gældende, at den nævnte procedure ikke er støttet på noget teknisk middel, som gør det muligt at fastlægge den potentielle støttemodtagers egenskab.

97 Endvidere er den blotte omstændighed, at bestyrelsen består af repræsentanter fra forskellige ministerier, der er ansvarlige for at træffe afgørelser på det pågældende område, på ingen måde til hinder for, at den omhandlede foranstaltning kvalificeres som en støtteordning. Dels er det, under hensyn til de omhandlede budgetmæssige konsekvenser for den spanske stat og den alvorlige forstyrrelse i den spanske økonomi, som den omhandlede støtte skal afhjælpe, helt normalt, at medlemmerne af denne bestyrelse er ansat i de nævnte ministerier. Dels ville det være spekulation, hvis det alene af bestyrelsens sammensætning blev udledt, at tildelingen af støtte skyldes en politisk hensigt. Ingen oplysninger for Retten viser nemlig, at dette er tilfældet. Som

Kongeriget Spanien har fremhævet, træffes bestyrelsens afgørelser samt ministerrådets senere godkendelse tværtimod på grundlag af den tekniske vurdering af ansøgningerne, som SEPI har foretaget. Under sine møder kan bestyrelsen i øvrigt ligeledes lade sig bistå af de SEPI's tekniske tjenestegrene, der har analyseret og vurderet ansøgningerne, som det fastsættes i artikel 8, stk. 3, i bilag III til ministerrådsafgørelsen.

98 Sagsøgeren har under alle omstændigheder ikke fremført noget konkret bevis for, at stillingtagen til støtteansøgningerne ledes af grunde baseret på politiske hensigter.

99 For det andet er det sagsøgerens opfattelse, at tildelingskriterierne er vage og abstrakte, hvorfor bestyrelsen har en vid skønsmargen ved anvendelsen heraf.

100 I stævningen har sagsøgeren ikke præciseret, hvilke af de 13 tildelingskriterier dette argument vedrører. Den samlede læsning af sagsøgerens tredje anbringende lader imidlertid forstå, at det synes i det væsentlige at vedrøre kriteriet om støttemodtagerens systemiske og strategiske betydning, der er det eneste kriterium, som sagsøgeren udtrykkeligt har nævnt, hvilket selskabet har bekræftet i retsmødet.

101 Det skal i denne forbindelse indledningsvis fremhæves, at det ligger i selve støtteordningernes art, at tildelingskriterier formuleres generelt og abstrakt, således at de kan anvendes på et ikke-fastlagt antal støttemodtagere. Det samme gælder så meget desto mere for en støtte som den i den foreliggende sag omhandlede støtte, der finder anvendelse på hele en medlemsstats økonomi.

102 Det nævnte kriterium opregner endvidere flere konkrete indikatorer, der kan præcisere og målrette anvendelsen heraf, som navnlig den pågældende virksomheds tilhørsforhold til sektorerne for den offentlige sundhed eller den offentlige sikkerhed, virksomhedens rolle i virkeliggørelsen på mellemlang sigt af den grønne omstilling eller digitaliseringen, innovative virksomheder eller virksomheder, som leverer tjenesteydelser af væsentlig karakter.

103 Endelig kan sagsøgeren heller ikke påberåbe sig dom af 14. februar 2019, Belgien og Magnetrol International mod Kommissionen (T-131/16 og T-263/16, under appel, EU:T:2019:91, præmis 87). Den sag, der gav anledning til denne dom, var nemlig kendetegnet ved, at størstedelen af de væsentlige elementer i den omhandlede støtte ikke fulgte af de retsakter i belgisk ret, som den nævnte foranstaltning var baseret på. På denne baggrund undersøgte Retten, om Kommissionen i tilstrækkelig grad havde godtgjort, at der forelå en systematisk adfærd fra den belgiske forvaltning, som i sig selv kunne kvalificeres som en støtteordning. Til forskel fra denne sag fremgår alle kendetegnene ved den omhandlede støtteordning i det foreliggende tilfælde af de retsakter, som denne ordning støttes på (jf. præmis 84-87 ovenfor), som endvidere på ingen måde er baseret på forvaltningens systematiske adfærd, hvilket spørgsmål end ikke opstår i nærværende sag.

104 Under alle omstændigheder er den betingelse, som Retten fastsatte i præmis 87 i dom af 14. februar 2019, Belgien og Magnetrol International mod Kommissionen (T-131/16 og T-263/16, under appel, EU:T:2019:91), hvortil sagsøgeren har henvist, og hvorefter de myndigheder, der er ansvarlige for anvendelsen af en støtteordning, for at en støtte kan kvalificeres som en støtteordning, ikke må have en skønsmargen vedrørende fastsættelsen af væsentlige elementer af den pågældende støtte med hensyn til spørgsmålet om tildelingen heraf, desuden opfyldt i det foreliggende tilfælde.

105 Det skal i denne henseende bemærkes, at denne betingelse reelt tilsigter at sikre, at bestemmelserne om indførelse af den pågældende støtte indeholder alle de relevante oplysninger med henblik på vurderingen af støttens forenelighed med det indre marked, hvilket fritager Kommissionen for i hvert enkelt individuelt tilfælde at foretage en undersøgelse af den støtte, der er blevet tildelt, som det foreskrives i den retspraksis, der er nævnt i præmis 78 ovenfor. Såfremt de nationale myndigheder har en skønsmargen, der giver dem mulighed for at fastlægge, ændre, tilføje eller fravige de væsentlige elementer i den pågældende støtte, kan Kommissionen nemlig ikke vurdere støttens forenelighed med det indre marked uden at undersøge de konkrete tildelingsbetingelser i hvert enkelt individuelt tilfælde.

106 Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag. Som anført i præmis 80 ovenfor indeholder artikel 2 i bilag II til ministerrådsafgørelsen en udtømmende liste med de tildelingskriterier, der skal opfyldes kumulativt. De myndigheder, der er ansvarlige for gennemførelsen af denne ordning, kan således hverken tilføje andre tildelingskriterier eller fravige disse, endsige ændre deres indhold. De er således forpligtede til at indrømme støtten, hvis alle kriterierne er opfyldt, forudsat at foranstaltningens samlede budget ikke er opbrugt, eller til at give afslag på indrømmelsen heraf, hvis et af disse kriterier ikke er opfyldt. I denne henseende har de således ikke en skønsmargen, men handler inden for rammerne af en bundet kompetence.

107 Ved vurderingen af visse tildelingskriterier, som kriteriet om den pågældende virksomheds systemiske og strategiske betydning, kan de myndigheder, der er ansvarlige for gennemførelsen af den omhandlede ordning, ganske vist skulle foretage bedømmelser, der kan være komplekse, af mange relevante elementer. Den omstændighed, at der skal foretages sådanne vurderinger, er imidlertid ikke som sådan til hinder for, at den pågældende foranstaltning kvalificeres som en støtteordning som omhandlet i artikel 1, litra d), i forordning 2015/1589, henset til dels de tildelingskriterier, der er udtrykkeligt fastsat i de bestemmelser om indførelsen af støtten, som de nationale myndigheder ikke må fravige, hvis indhold de ikke må ændre, og hvortil de ikke kan tilføje andre kriterier, dels til den omstændighed, at de nævnte tildelingskriterier, hvoraf visse er anført i præmis 4 ovenfor, i sig selv giver konkrete indicier til at lede de vurderinger, som de nationale myndigheder skal foretage.

108 I stævningen har sagsøgeren ligeledes kritiseret 21. betragtning til den anfægtede afgørelse med den begrundelse, at »bestyrelsens beføjelse til i hvert enkelt tilfælde at fastlægge rækkevidden af beslutninger truffet af virksomheden, som er underlagt forhåndsgodkendelse, og som indgår i aftalen om midlertidig finansiel offentlig støtte, ligeledes savner ethvert objektivt kriterium«. Dette argument udspringer imidlertid af en delvis læsning af den anfægtede afgørelse. I 20. betragtning til den anfægtede afgørelse anførte Kommissionen nemlig, at når staten erhverver aktier, har den vetoret hvad angår visse strategiske beslutninger truffet af virksomheden. Kommissionen har imidlertid fremhævet, at udøvelsen af denne vetoret er helt afgrænset til målet om en støttemodtagerens tilbagevenden til levedygtighed samt til spørgsmål, der kræver administrativ tilladelse, såsom afskedigelse af arbejdstagere, valget af mindre forurenende produktionsmetoder eller digitale løsninger. Den nævnte bestyrelses beføjelser savner således ikke »ethvert objektivt kriterium«, som sagsøgeren har anført.

109 I retsmødet har sagsøgeren ligeledes tilføjet, at de spanske myndigheder havde en vid skønsmargen hvad angår fastlæggelsen af støttens størrelse og form. Dette argument blev imidlertid ikke fremsat i stævningen, og sagsøgeren har ikke givet en begrundelse for, at det er blevet fremsat sent. Det kan heller ikke anses for at være en uddybning af det tredje anbringende, inden for rammerne af hvilket sagsøgeren kun har nævnt de spanske myndigheders angivelige skønsmargen vedrørende udvælgelsen af støttemodtagere og vedrørende bestyrelsens beføjelse til

at fastlægge rækkevidden af de beslutninger truffet af virksomheden, som er underlagt en forhåndsgodkendelse. Det skal således afvises (jf. i denne retning dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 95, af 16.9.2020, BP mod FRA, C-669/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:713, præmis 15, og af 27.9.2012, Ballast Nedam Infra mod Kommissionen, T-362/06, EU:T:2012:492, præmis 137).

110 For det tredje har sagsøgeren i stævningen ligeledes gjort gældende, at »Kommissionen gav afkald på sin skønsbeføjelse som led i kontrollen med statsstøtte og begik en retlig fejl ved at tillade Spanien at udøve en skønsbeføjelse ved udvælgelsen af støttemodtagerne under støtteordningen«. Adspurgt om dette arguments præcise rækkevidde har sagsøgeren i retsmødet for det første anerkendt, at det var sammenfaldende med argumentet om kvalificeringen af den omhandlede foranstaltning som en støtteordning. For det andet har sagsøgeren tilføjet, at selskabet med nævnte argument har foreholdt Kommissionen en magtfordrejning. En sådan eventuel magtfordrejning udgør imidlertid et særskilt retligt anbringende, som ikke blev fremsat i stævningen, og som følgelig ikke uden nogen form for begrundelse kan fremsættes for første gang i retsmødet. Et sådant nyt anbringende er således fremsat for sent og skal afvises i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 109 ovenfor.

111 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det tredje anbringende forkastes som ugrundet.

Om det fjerde anbringende vedrørende en tilsidesættelse af sagsøgerens proceduremæssige rettigheder

112 Det fjerde anbringende, som vedrører beskyttelsen af sagsøgerens proceduremæssige rettigheder, idet Kommissionen ikke indledte en formel undersøgelsesprocedure, selv om der angiveligt forelå alvorlig tvivl, har i virkeligheden subsidiær karakter, for det tilfælde at Retten ikke har undersøgt bedømmelsen af støtten som sådan. Det følger nemlig af fast retspraksis, at et sådant anbringende tilsigter at gøre det muligt, at en berørt part findes berettiget til i denne egenskab at anlægge et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, hvilket denne part ellers ikke ville have adgang til (jf. i denne retning dom af 24.5.2011, Kommissionen mod Kronoply og Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, præmis 48, og af 27.10.2011, Østrig mod Scheucher-Fleisch m.fl., C-47/10 P, EU:C:2011:698, præmis 44). Retten har undersøgt de tre første anbringender, som vedrører bedømmelsen af støtten som sådan, og et sådant anbringende har således ikke det anførte formål.

113 Det skal endvidere fastslås, at dette anbringende ikke har selvstændigt indhold. Inden for rammerne af et sådant anbringende kan sagsøgeren for at beskytte de proceduremæssige rettigheder, som vedkommende har som led i den formelle undersøgelsesprocedure, nemlig alene påberåbe sig anbringender, der kan godtgøre, at vurderingen af de oplysninger, Kommissionen rådede over eller kunne råde over, under den foreløbige undersøgelse af den anmeldte foranstaltning burde have rejst tvivl med hensyn til dens forenelighed med det indre marked (jf. i denne retning dom af 22.12.2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, præmis 81, af 9.7.2009, 3F mod Kommissionen, C-319/07 P, EU:C:2009:435, præmis 35, og af 24.5.2011, Kommissionen mod Kronoply og Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, præmis 59), som eksempelvis den utilstrækkelige eller ufuldstændige karakter af Kommissionens undersøgelse under den indledende undersøgelsesprocedure, eller at der foreligger klager fra tredjeparter. Det skal bemærkes, at det fjerde anbringende indeholder en komprimeret gengivelse af de argumenter, der er fremsat inden for rammerne af det første til det tredje anbringende, uden at der fremføres specifikke forhold vedrørende eventuelle alvorlige vanskeligheder.

114 Eftersom Retten har undersøgt realiteten i disse anbringender, skal det derfor fastslås, at det er ufornødent at undersøge, om der er grundlag for dette anbringende.

Om det femte anbringende vedrørende en tilsidesættelse af begrundelsespligten

115 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen tilsidesatte sin begrundelsespligt ved ikke at bedømme, om udelukkelsen af virksomheder, som ikke har hjemsted i Spanien, fra at modtage støtten var i overensstemmelse med princippet om forbud mod forskelsbehandling, princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser og princippet om etableringsfriheden.

116 Kommissionen har, støttet af Kongeriget Spanien og Den Franske Republik, gjort gældende, at sagsøgerens femte anbringende må forkastes.

117 Det skal i denne henseende bemærkes, at selv om den begrundelse af en EU-retsakt, som kræves i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF, klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som ophavsmanden til den pågældende retsakt har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at Retten kan udøve sin prøvelsesret, kræves det imidlertid ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold. Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsespligten er overholdt, skal desuden ikke blot vurderes i forhold til retsaktens ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dom af 7.2.2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).

118 Hvad angår arten af den pågældende retsakt blev den anfægtede afgørelse i det foreliggende tilfælde vedtaget efter den indledende undersøgelse af støtten i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, der alene har til formål at gøre det muligt for Kommissionen at danne sig en første opfattelse af, om den pågældende støtte er delvis eller fuldt ud forenelig med det indre marked, uden at der indledes en formel undersøgelsesprocedure som omhandlet i denne artikels stk. 2, hvilken bestemmelse for sin del har til formål at give Kommissionen mulighed for at opnå fuldstændige oplysninger om alle støttens momenter.

119 En sådan afgørelse, som træffes med kort varsel, skal kun indeholde en angivelse af grundene til, at Kommissionen finder, at bedømmelsen af, om den pågældende støtte er forenelig med det indre marked, ikke giver anledning til alvorlige vanskeligheder (dom af 22.12.2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, præmis 65).

120 Hvad angår den sammenhæng, hvori den anfægtede afgørelse indgår, er den kendetegnet ved covid-19-pandemien og den ekstreme uopsættelighed, hvormed Kommissionen først vedtog de midlertidige rammebestemmelser, der gav såvel medlemsstaterne som de virksomheder, der var berørte af konsekvenserne af nævnte pandemi, et vist antal indikatorer, hvorefter den undersøgte de foranstaltninger, som medlemsstaterne havde anmeldt til den, navnlig under anvendelse af disse rammebestemmelser, og endelig vedtog afgørelser om disse foranstaltninger, herunder den anfægtede afgørelse. Det fremgår i denne henseende af præmis 1-6 ovenfor, at der blot gik 11 dage fra anmeldelsen af den omhandlede støtteordning til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

121 På trods af den anfægtede afgørelses art og de usædvanlige omstændigheder omkring vedtagelsen heraf skal det bemærkes, at denne afgørelse ikke desto mindre indeholder 92 betragtninger og giver mulighed for at få et generelt kendskab til de faktiske og retlige grunde til, at Kommissionen besluttede ikke at gøre indsigelser mod den omhandlede støtteordning.

Kommissionen har således i den anfægtede afgørelse, om end nogle steder kortfattet under hensyn til uopsætteligheden, fremført grundene til, at den omhandlede støtteordning opfyldte de krav, der er fastsat i artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF.

122 Hvad navnlig angår den anfægtede afgørelses begrundelse vedrørende udelukkelsen af virksomheder, som ikke har hjemsted i Spanien, fra at være begunstiget af støtten, skal det bemærkes, at Domstolen allerede har haft lejlighed til at fastslå, at begrundelsespligten principielt alene gælder for de grunde, for hvilke en given kategori af erhvervsdrivende profiterer af en given foranstaltning, men ikke indebærer, at udelukkelsen af enhver anden erhvervsdrivende, der ikke befinder sig i en tilsvarende situation, begrundes. Da det antal kategorier, som er udelukket fra at profitere af en foranstaltning, således er potentielt ubegrænset, kan det ikke kræves af Kommissionen, at den giver en særlig begrundelse for hver af disse kategorier (jf. i denne retning dom af 15.4.2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, præmis 81). I det foreliggende tilfælde går Kommissionens begrundelsespligt hvad angår en støtteordning, der skal finde anvendelse på hele medlemsstatens økonomi, således at de erhvervsdrivende, der udelukkes fra denne ordning, potentielt kan være ubegrænset, ikke så vidt, at den skal undersøge, om alle eller visse af de erhvervsdrivende, der således udelukkes, befinder sig i en situation, der er sammenlignelig med støttemodtagernes situation, og i givet fald begrunde udelukkelsen af alle disse erhvervsdrivende fra at kunne modtage støtten.

123 Eftersom den anfægtede afgørelse for det første anfører støtteordningens kendetegn, herunder tildelingskriterierne for at være begunstiget heraf, og for det andet, om end nogle steder kortfattet, angiver grundene til, at Kommissionen fandt, at den nævnte ordning ikke tilsidesatte de grundlæggende rettigheder til fri bevægelighed (jf. navnlig 46., 59. og 60. betragtning til den anfægtede afgørelse), giver afgørelsen endvidere sagsøgeren mulighed for at udøve retten til effektive retsmidler, som det fremgår af dennes første anbringende, der viser, at sagsøgeren havde fået kendskab til den anfægtede afgørelses rækkevidde i forhold til vedkommende, og således at Retten kan udøve sin prøvelsesret.

124 Det femte anbringende skal derfor forkastes.

125 Henset til alle de ovenstående betragtninger skal Kommissionen frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

126 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor pålægges at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger i overensstemmelse med dennes påstand.

127 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, bærer Kongeriget Spanien og Den Franske Republik deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

RETTEN (Tiende Udvidede Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Ryanair DAC bærer sine egne omkostninger og betaler de af Kommissionen afholdte omkostninger.

3) Kongeriget Spanien og Den Franske Republik bærer hver deres egne omkostninger.

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Stancu

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. maj 2021.

Underskrifter