Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (десети разширен състав)

19 май 2021 година*

[Текст, поправен с определение от 11 август 2021 г.]

„Държавни помощи — Испания — Мерки за рекапитализация в подкрепа на системни и стратегически предприятия за испанската икономика във връзка с пандемията от COVID-19 — Решение да не се повдигат възражения — Временна рамка за държавни помощи — Мярка за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава членка — Мярка, насочена към цялата икономика на държава членка — Принцип на недопускане на дискриминация — Свободно предоставяне на услуги и свобода на установяване — Пропорционалност — Критерий за установяване в Испания на получателите на помощта — Липса на съпоставяне на положителния ефект на помощта с отрицателните ѝ последици за условията на търговия и за поддържането на ненарушена конкуренция — Член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС — Понятие „схема за помощи“ — Задължение за мотивиране“

По дело T-628/20

[Поправено с определение от 11 август 2021 г.] **Ryanair DAC**, установено в Суордс (Ирландия), представлявано от F.-C. Laprévote, E. Vahida, V. Blanc и I.-G. Metaxas-Maranghidis, адвокати,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, представлявана от L. Flynn, S. Noë и F. Tomat,

ответник,

подпомагана от

Кралство Испания, представлявано от L. Aguilera Ruiz и S. Centeno Huerta,

и от

Френска република, представлявана от P. Dodeller и T. Stehelin,

встъпили страни,

* Език на производството: английски.

с предмет искане на основание член 263 ДФЕС за отмяна на Решение C(2020) 5414 final на Комисията от 31 юли 2020 година относно държавна помощ SA.57659 (2020/N) — Испания — COVID-19 — Фонд за рекапитализация,

ОБЩИЯТ СЪД (десети разширен състав),

състоящ се от: Ал. Корнезов (докладчик), председател, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse и M. Stancu, съдии,

секретар: I. Pollalis, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 24 февруари 2021 г.,

постанови настоящото

Решение

Обстоятелствата по спора

1 На 20 юли 2020 г. Кралство Испания уведомява Европейската комисия на основание член 108, параграф 3 ДФЕС за схема за помощи, насочена към създаването на Фонд за подпомагане на платежоспособността на стратегически предприятия (наричан по-нататък „Фондът“), за да се подпомогне платежоспособността на жизнеспособни предприятия, считани за системни или стратегически за испанската икономика, които изпитват временни затруднения поради пандемията от COVID-19.

2 Фондът предоставя финансиране чрез закупуване на финансови инструменти и ценни книжа, емитирани от установени в Испания нефинансови предприятия, без ограничения в големината или икономическия сектор. Той се управлява от управителен съвет, който взема решения по заявленията за помощ и определя условията за публичното финансиране, предоставено на получателите. Sociedad Española de Participaciones Industriales (испанско дружество за промишлени капиталови участия, наричано по-нататък „SEPI“), публичен холдинг, който управлява капиталовите участия на испанската държава, е натоварено по-специално с предварителната оценка на заявленията, използването на средствата и регистрацията на придобитите от държавата ценни книжа. Управителният съвет изпраща за одобрение на испанския Министерски съвет решенията за отпускане на публично финансиране. Управителният съвет на Фонда е междуведомствен комитет, председателстван от председателя на SEPI и съставен от представители на министерствата на икономиката, финансите, промишлеността и енергетиката.

3 Бюджетът на схемата за помощи е 10 милиарда евро, финансирани от държавния бюджет. По принцип Фондът отпуска помощи в размер от над 25 милиона евро на получател. Комисията обаче следва да бъде уведомена изрично за помощите над 250 милиона евро за получател. Временните помощи, финансирани от Фонда, ще се предоставят до 30 юни 2021 г.

4 За да се ползват от разглежданата схема за помощи, предприятията трябва да отговарят на няколко кумулативни критерия за допустимост, сред които по същество:

– да са нефинансови предприятия, които са установени в Испания и имат основни центрове на дейност в тази държава,

– да имат системно или стратегическо значение поради принадлежността им към конкретен сектор на дейност с оглед на връзката им с общественото здравеопазване и обществената сигурност или на въздействието им върху икономиката като цяло, на иновативната им дейност, на основното значение на предоставяните услуги или на ролята им за постигането на средносрочни цели на прехода към зелена икономика, цифровизацията, ръста на производителността и човешкия капитал,

– да са изправени пред опасност от прекратяване на дейността или да изпитват сериозни затруднения да продължат да осъществяват дейност без временно публично подпомагане,

– принудителното прекратяване на дейността им да оказва сериозно отражение върху дейността или заетостта на национално или регионално равнище,

– да докажат жизнеспособността си в средносрочен и дългосрочен план, като представят план за жизнеспособност, в който се посочва начинът, по който предприятието би могло да преодолее кризата, и се съдържа предложение за използване на публичната помощ,

– да представят прогнозен график за изплащане на държавната помощ от Фонда,

– да не се счита, че към 31 декември 2019 г. вече са били в затруднено положение.

5 Освен това предприятията, които желаят да се ползват от разглежданата схема за помощи, трябва да докажат с подходящи доказателства, че нямат достъп до частно финансиране посредством банки или финансови пазари или че това финансиране е на цена, която би засегнала жизнеспособността им.

6 На 31 юли 2020 г. Комисията приема Решение C(2020) 5414 final относно държавна помощ SA.57659 (2020/N) — Испания — COVID-19 — Фонд за рекапитализация (наричано по-нататък „обжалваното решение“), в което заключава, че разглежданата мярка представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС и че тази помощ е съвместима с вътрешния пазар на основание на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС и на Съобщението на Комисията от 19 март 2020 г., озаглавено „Временна рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19“ (ОВ C 91 I, 2020 г., стр. 1), изменено на 3 април 2020 г. (ОВ C 112 I, 2020 г., стр. 1), на 13 май 2020 г. (ОВ C 164, 2020 г., стр. 3) и на 29 юни 2020 г. (ОВ C 218, 2020 г., стр. 3) (наричана по-нататък „Временната рамка“), вследствие на което не повдига възражения срещу нея.

Производството и исканията на страните

7 На 16 октомври 2020 г. жалбоподателят подава в секретариата на Общия съд настоящата жалба.

8 С отделна молба, подадена същия ден в секретариата на Общия съд, жалбоподателят иска жалбата да бъде разгледана по реда на бързото производство съгласно членове 151 и 152 от Процедурния правилник на Общия съд. С решение от 10 ноември 2020 г. Общият съд (десети състав) уважава молбата за разглеждане по реда на бързото производство.

9 Комисията депозира писмената си защита в секретариата на Общия съд на 30 ноември 2020 г.

10 На 14 декември 2020 г. жалбоподателят подава мотивирано искане за провеждане на съдебно заседание на основание член 106, параграф 2 от Процедурния правилник.

11 По предложение на десети състав Общият съд решава на основание член 28 от Процедурния правилник делото да бъде преразпределено на разширен съдебен състав.

12 С молби, постъпили в секретариата на Общия съд съответно на 18 декември 2020 г. и 22 декември 2020 г., Кралство Дания и Френската република искат да встъпят в настоящото производство в подкрепа на исканията на Комисията.

13 С решения от 12 януари 2021 г. председателят на десети състав на Общия съд допуска встъпванията на Кралство Испания и на Френската република.

14 С процесуално-организационни действия от 14 януари 2021 г. на основание член 154, параграф 3 от Процедурния правилник на Кралство Дания и на Френската република е разрешено да представят писмено становище при встъпване. На 28 и 29 януари 2021 г. Френската република и Кралство Испания изпращат в секретариата на Общия съд писмените си становища при встъпване.

15 В рамките на процесуално-организационните действия по смисъла на член 89 от Процедурния правилник на 5 февруари 2021 г. Общият съд приканва Комисията и Кралство Испания да отговорят на два въпроса по време на съдебното заседание. Комисията и Кралство Испания изпълняват това искане.

16 Жалбоподателят моли Общия съд:

– да отмени обжалваното решение,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

17 Комисията моли Общия съд:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

18 Кралство Испания и Френската република молят Общия съд да отхвърли жалбата като недопустима или, при условията на евентуалност, като неоснователна в нейната цялост.

От правна страна

19 Следва да се припомни, че съдилищата на Европейския съюз имат право да преценяват според обстоятелствата във всеки конкретен случай дали доброто правораздаване оправдава отхвърлянето по същество на жалбата без предварително произнасяне по допустимостта ѝ (вж. в този смисъл решения от 26 февруари 2002 г., Съвет/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, т. 51 и 52 и от 14 септември 2016 г., Trajektna luka Split/Комисия, T-57/15, непубликувано, EU:T:2016:470, т. 84). Ето защо с оглед по-специално на съображенията, довели до допускане на разглеждането на настоящата жалба по реда на бързото производство и на значението, което както жалбоподателят, така и Комисията, Кралство Испания и Френската република отдават на предоставянето на бърз отговор по същество, Общият съд следва да разгледа основателността на жалбата, без да се произнася предварително по допустимостта ѝ.

20 В подкрепа на жалбата си жалбоподателят изтъква пет основания: първо, нарушение на принципите на недопускане на дискриминация, на свободно предоставяне на услуги и на свобода на установяване, второ, нарушение на задължението за съпоставяне на положителния ефект на помощта с отрицателните ѝ последици за условията на търговия и за поддържането на ненарушена конкуренция, трето, погрешно квалифициране на разглежданата мярка като схема за помощи, четвърто, нарушение на процесуалните му права, и пето, нарушение на задължението за мотивиране.

По първото основание: нарушение на принципите на недопускане на дискриминация, на свободно предоставяне на услуги и на свобода на установяване

21 Първото основание по същество се състои от четири части, а именно: първо, схемата за помощ нарушава принципа на недопускане на дискриминация, второ, тази схема не е нито необходима, нито пропорционална за постигането на възложената ѝ цел, трето, посочената схема ограничава свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване, и четвърто, така направеното ограничение не е обосновано.

По първите две части от първото основание, изведени от нарушение на принципа на недопускане на дискриминация

22 Жалбоподателят поддържа, че обжалваното решение нарушава принципа на недопускане на дискриминация, тъй като разглежданата мярка е дискриминационна по отношение на предприятия, които не са установени и нямат основни центрове на дейност в Испания и които не могат да се ползват от помощта, въпреки че и те могат да са със системно и стратегическо значение за испанската икономика, какъвто е случаят с жалбоподателя. Такава разлика в третирането обаче не била нито необходима, нито пропорционална на преследваната цел, тъй като предприятията, които не са установени и нямат основни центрове на дейност в Испания, но осъществяват дейност в тази държава членка, се сблъсквали със същите трудности, причинени от пандемията от COVID-19, излизането им

от испанския пазар щяло да доведе до социални затруднения и да засегне сериозно испанската икономика, а като алтернативна и недискриминационна мярка помощта могла да се отпусне въз основа на пазарните дялове на съответните предприятия.

23 Комисията, подкрепяна от Кралство Испания и от Френската република, оспорва доводите на жалбоподателя.

24 Съгласно член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС за съвместими с вътрешния пазар могат да се приемат по-специално помощите за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава членка.

25 Съгласно съдебната практика от общата структура на Договора следва, че предвидената в член 108 ДФЕС процедура никога не трябва да води до резултат, който би бил в противоречие със специалните разпоредби на Договора. Следователно Комисията не може да обяви за съвместима с вътрешния пазар държавна помощ, определени условия от която нарушават други разпоредби от Договора. По същия начин, когато някои от условията за предоставяне на държавна помощ нарушават общите принципи на правото на Съюза, като принципа на равно третиране, тя не може да бъде обявена от Комисията за съвместима с вътрешния пазар (решения от 15 април 2008 г., Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, т. 50 и 51 и от 22 септември 2020 г., Австрия/Комисия, C-594/18 P, EU:C:2020:742, т. 44).

26 В настоящото дело трябва да се констатира, че един от критериите за допустимост до разглежданата схема за помощи, а именно получателите да са установени в Испания и основните им центрове на дейност да се намират на територията на тази държава членка, води до различно третиране на предприятията, които са установени и имат основни центрове на дейност в Испания и които могат да се ползват от посочената схема за помощи, ако отговарят и на останалите критерии за допустимост, и предприятията, които са установени или имат основни центрове на дейност в друга държава членка и които не могат да се ползват от тази схема за помощи.

27 Дори да се предположи, както твърди жалбоподателят, че тази разлика в третирането може да представлява дискриминация, трябва да се провери дали тя е обоснована от легитимна цел и дали е необходима, подходяща и пропорционална за постигането ѝ. Също така, доколкото жалбоподателят се позовава на член 18, първа алинея ДФЕС, следва да се подчертае, че съгласно тази разпоредба се забранява всякаква дискриминация, основана на гражданство в областта на прилагане на Договорите, „без да се засягат специалните разпоредби, съдържащи се в [тях]“. Следователно трябва да се провери дали тази разлика в третирането е позволена от гледна точка на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, който е правното основание на обжалваното решение. При тази проверка се изисква, от една страна, целта на разглежданата мярка да отговаря на изискванията на последната разпоредба, и от друга страна, условията за предоставяне на помощта да не надхвърлят необходимото за постигането на тази цел.

28 На първо място, що се отнася до целта на разглежданата схема за помощи, следва да се припомни, че Кралство Испания основава тази мярка на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС (т. 5 от обжалваното решение). Така целта на посочената схема е да се преодолеят сериозните затруднения на испанската икономика, предизвикани от пандемията от COVID-19, както е видно от точки 57 и 58 от обжалваното решение, което е в съответствие с една от хипотезите, посочени в член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС. Разглежданата схема за помощи гарантира, че предприятията, считани за системни или стратегически за

испанската икономика, разполагат с достатъчно външно финансиране, което да им позволи да възстановят своята капиталова структура, докато функционирането на кредитните и капиталовите пазари е сериозно засегнато от пандемията от COVID-19.

29 Следва да се приеме, че целта на разглежданата схема за помощи отговаря на условията по член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, тъй като в обжалваното решение са доказани надлежно както сериозни затруднения в испанската икономика поради пандемията от COVID-19, така и причинените от тази пандемия значителни отрицателни последици на испанската икономика.

30 Освен това критерият за стратегическото и системно значение на получателите на помощта реално отразява целта на разглежданата помощ, а именно преодоляването на сериозни затруднения в испанската икономика по смисъла на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС.

31 На второ място, що се отнася до проверката дали условията за отпускане на помощта не надхвърлят необходимото за постигане на целта на разглежданата схема за помощи и дали отговарят на условията по член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, следва да се изтъкнат следните съображения.

32 Първо, що се отнася до това дали разглежданата схема за помощи е подходяща и необходима, следва да се отбележи, че в случая тя е приета в приложение по-специално на раздел 3.11 от Временната рамка, озаглавен „Мерки за рекапитализация“, точки 44 и 45 от който предвиждат следното:

„44 С настоящата временна рамка се определят критериите съгласно правилата на ЕС за държавна помощ, въз основа на които държавите членки могат да предоставят публична подкрепа под формата на капиталови и/или хибридни капиталови инструменти на предприятия, които се сблъскват с финансови затруднения в резултат на разпространението на COVID-19. Тя има за цел да гарантира, че сътресението за икономиката не води до ненужно излизане от пазара на предприятия, които са били жизнеспособни преди разпространението на COVID-19. Следователно рекапитализациите не трябва да надвишават необходимия минимум, за да се гарантира жизнеспособността на бенефициера, и не трябва да надхвърлят необходимото за възстановяването на капиталовата структура на бенефициера до положението, предхождащо разпространението на COVID-19. Големите предприятията трябва да докладват как получената помощ подкрепя техните дейности в съответствие с целите на ЕС и задълженията на национално равнище, свързани със зелената и цифровата трансформация, в това число целта на ЕС за неутралност по отношение на климата до 2050 г.

45 В същото време Комисията подчертава, че публична подкрепа на национално равнище под формата на капиталови и/или хибридни капиталови инструменти като част от схеми или в индивидуални случаи трябва да се предоставя единствено когато не може да се намери друго подходящо решение. Освен това емитирането на такива инструменти следва да подлежи на строги условия, тъй като те нарушават конкуренцията между предприятията в голяма степен. Следователно такива намеси трябва да бъдат предмет на ясно формулирани условия по отношение на влизането, възнаграждението и излизането на държавата от капитала на съответните предприятия, на разпоредби за управление и подходящи мерки за ограничаване на нарушаването на конкуренцията. В този контекст Комисията отбелязва, че

разработването на национални мерки за подкрепа по начин, който да отговаря на целите на политиката на ЕС, свързани със зелената и цифровата трансформация на техните икономики, ще даде възможност за по-устойчив растеж в дългосрочен план и ще насърчи трансформацията, свързана с постигането на договорената цел на ЕС за неутралност по отношение на климата до 2050 г.“.

33 Следователно с приемането на разглежданата схема за помощи Кралство Испания е искало да приеме мерки за рекапитализация на основание раздел 3.11 от Временната рамка под формата на заеми срещу дялово участие, хибридни дългове или други инструменти, които могат да се преобразуват в собствен капитал („хибридни инструменти“), записване на акции („инструменти на собствен капитал“), подчинени заеми или друг капиталов инструмент (т. 15 от обжалваното решение) на някои предприятия, които изпитват временни затруднения поради неблагоприятните последици на пандемията от COVID-19.

34 Жалбоподателят поддържа по същество, че не е нито подходящо, нито необходимо помощта да се предоставя само на предприятията, които са установени в Испания и имат основни центрове на дейност в тази държава членка.

35 В това отношение най-напред следва да се отбележи, че разглежданата схема за помощи се състои в предоставянето от испанската държава на собствени средства или на хибридни инструменти, чрез които по същество тази държава членка временно влиза в капитала на съответните предприятия, както следва от точка 45 от Временната рамка. Предвид естеството на разглежданите мерки за рекапитализация е оправдано съответната държава членка да се опита да се увери в стабилното присъствие на нейна територия на предприятията, които могат да се ползват от посочената схема, и в трайната връзка на тези предприятия с икономика на тази държава. Всъщност органите на тази държава членка трябва да могат да осъществяват непрекъснат и ефективен контрол върху начина на използване на помощта, спазването на клаузите за управление и всички останали мерки, наложени за ограничаване на нарушенията на конкуренцията. Освен това те трябва да могат да организират и контролират предвиденото последващо излизане на испанската държава от капитала на тези предприятия. За тази цел съответната държава членка трябва да може да се намеси при необходимост, за да осигури спазването на условията и задълженията, свързани с предоставянето на разглежданото публично финансиране.

36 Така критерият за допустимост, свързан с изискването получателите на помощта да са установени в Испания и да имат основни центрове на дейност на територията на тази държава членка, е израз на необходимостта съответната държава членка да се увери в стабилността на присъствието на тези получатели и в трайната им връзка с испанската икономика. Всъщност посоченият критерий изисква не само получателят да има седалище на испанска територия, но и основните му центрове на дейност да се намират на тази територия, което свидетелства именно за това, че разглежданата схема за помощи цели да подпомогне предприятията, които са свързани реално и трайно с испанската икономика, което е в съответствие с целта на схемата, а именно преодоляването на сериозни затруднения в тази икономика.

37 По принцип обаче е по-малко вероятно такава стабилна и трайна връзка с испанската икономика да е налице за обикновените доставчици на услуги, предоставянето на които по дефиниция може да бъде преустановено в кратък срок, дори незабавно, както и за предприятията, които са установени в Испания, но които имат основни центрове на

дейност извън територията на тази държава, поради което има по-малка вероятност евентуалното публично финансиране за подпомагане на дейността им да допринесе за преодоляването на сериозните затруднения в икономиката на тази държава членка.

38 По-нататък следва да се отбележи, че необходимостта от гарантиране на наличието на стабилна и трайна връзка с испанската икономика на получателите на въпросната помощ е в основата на цялата разглеждана схема, което личи както от останалите критерии за допустимост, така и от условията и реда за предоставянето на помощта.

39 Всъщност трябва да се констатира, че от разглежданата помощ могат да се ползват само предприятията, счетени за предприятия със системно или стратегическо значение за испанската икономика. Давайки такава насока на разглежданата схема за помощи, Кралство Испания е избрало да подкрепи само предприятията, които играят основна роля в неговата икономика, тъй като поради системното и стратегическото им значение изпитваните от тях затруднения могат да засегнат сериозно цялостното състояние на испанската икономика. Поради това предприятията, които не са считани за системни или за стратегически за испанската икономика, не могат да искат да се ползват от разглежданата помощ, макар да са установени в Испания и основните им центрове на дейност да са на територията на тази държава членка.

40 Редица други критерии за допустимост също отразяват необходимостта испанската държава да се увери в наличието на трайна, т.е. средносрочна и дългосрочна, връзка между получателите на помощта и нейната икономика. Ето защо критерият за системно и стратегическо значение на получателите се свързва по-специално с „ролята им за постигане на средносрочните цели на прехода към зелена икономика, на цифровизацията, на увеличаването на продуктивността и на човешкия капитал“. Съгласно друг критерий за допустимост получателите трябва да докажат жизнеспособността си в средносрочен и дългосрочен план, като представят план за жизнеспособност, в който се посочва начинът, по който предприятието би могло да преодолее кризата, и се съдържа предложение за използване на публичната помощ (т. 10, буква г) от обжалваното решение). Освен това съответните предприятия трябва да представят прогнозен график за изплащане на държавната помощ от Фонда и да посочат мерките за спазването на този график (т. 10, буква д) от обжалваното решение). Така тези критерии конкретно изразяват необходимостта, от една страна, съответният получател да е трайно интегриран в испанската икономика и да продължава да е интегриран в средносрочен и дългосрочен план, за да може да изпълни посочените по-горе цели за развитие, и от друга страна, испанските органи да могат да осъществяват контрол за спазването и изпълнението на неговите задължения.

41 Разглежданата схема за помощи съдържа и редица ограничения ex post, които целят да ограничат нарушенията на конкуренцията и да гарантират доброто управление на получателите, както и начина на използване на помощта (т. 36—39 от обжалваното решение), и налага на националните органи задължения за прозрачност и за изготвяне на отчети за използването на разглежданата помощ (т. 40 от обжалваното решение). Така например, докато не възстановят получената помощ, получателите не могат да поемат прекомерни рискове или да предприемат агресивна търговска експанзия, финансирана с помощта. Освен това те не могат да рекламират с търговска цел инвестициите, направени от Фонда. Получателите не могат също така да извършват определени сливания или придобивания, докато не възстановят поне 75 % от помощта (т. 78—81 от обжалваното решение). Освен това получателите не могат да изплащат дивиденти, докато помощта не

бъде изцяло възстановена (т. 82 от обжалваното решение), а на възнагражденията на техните управители се налага таван (т. 83 от обжалваното решение). Също така, ако след изтичането на шестгодишен срок, считано от капиталовата инжекция от страна на Фонда, делът на притежаваните от последния акции не спадне под 15 %, получателят трябва да представи план за преструктуриране на испанските органи, който подлежи на одобрение от Комисията (т. 89 от обжалваното решение). Предвижда се и въвеждането на механизъм, за да се избегне рискът получателят да изкупи акциите на държавата чрез трети страни на цени, по-ниски от номиналната инвестиция на държавата (т. 35 и 74 от обжалваното решение). Тези ограничения ex post също показват необходимостта и задължението на испанските органи да осъществяват непрекъснат контрол върху различни аспекти от дейността на получателите. За тази цел те трябва да могат да се намесят при необходимост, за да осигурят спазването на ограниченията.

42 Следователно като е съчетало припомнените в точки 34—40 по-горе критерии за допустимост с ограниченията ex post, Кралство Испания по същество е искало да се увери, че между получателите на помощта и испанската икономика съществува трайна и реципрочна връзка, която се вписва в перспективата за средно и дългосрочно икономическо развитие.

43 Така, като предоставя помощта само на предприятия със системно или стратегическо значение за испанската икономика, които са установени в Испания и имат основни центрове на дейност на територията на тази държава поради трайните си и реципрочни връзки с испанската икономика, разглежданата схема за помощи е както подходяща, така и необходима за постигане на целта за преодоляване на сериозните затруднения в икономиката на тази държава членка.

44 Второ, що се отнася до пропорционалния характер на разглежданата схема за помощи, жалбоподателят счита по същество, че едно предприятие може да има системно и стратегическо значение за испанската икономика и когато не е установено в Испания, поради което преследваната с посочената схема цел можела да се постигне като за критерий за допустимост се възприеме не критерият за държавата членка по установяване, а друг критерий, свързан с пазарните дялове на съответните предприятия.

45 В това отношение, макар да не е изключена възможността предприятие, което не е установено в Испания и което няма основни центрове на дейност в тази държава членка, да има при определени конкретни обстоятелства системно или стратегическо значение за испанската икономика, следва да се припомни, че предоставянето на публични средства на основание член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС предполага, че помощта, която съответната държава членка е отпуснала, въпреки че се намира в сериозно затруднение, може да допринесе за преодоляването на затрудненията в нейната икономика, което налага да се отчете в съвкупност състоянието на предприятията, които могат да подпомогнат възстановяването на тази икономика, и което придава пълна релевантност на критерия за наличие на стабилна и трайна връзка с икономиката на посочената държава.

46 Всъщност, от една страна, необходимостта от стабилна и трайна връзка на получателите на помощта с испанската икономика, която е в основата на разглежданата схема за помощи, не би била налице или най-малкото би била по-слаба, ако Кралство Испания бе приело друг критерий, който дава достъп до помощта на предприятия, които осъществяват дейност на испанска територия като обикновени доставчици на услуги, както жалбоподателя, тъй като, както бе припомнено в точка 36 по-горе, предоставянето на услуги може по

дефиниция да бъде преустановено в кратък срок, дори незабавно. Така нищо не би гарантирало на Кралство Испания, че предприятия, които не са установени и нямат основни центрове на дейност на негова територия, ще продължат да допринасят за неговата икономика и след кризата, ако им се предостави възможност да се ползват от мерките за рекапитализация.

47 От друга страна, фактът, че жалбоподателят е най-голямата авиокомпания в Испания, притежаваща около 20 % от пазара в тази държава членка, или че излизането му от този пазар би довело до социални затруднения, не означава, че Комисията е допуснала грешка в преценката, като е приела, че разглежданата схема за помощи е съвместима с вътрешния пазар. Всъщност тези доводи се основават на конкретното положение на жалбоподателя на пазара на въздушен превоз на пътници в Испания, докато разглежданата схема за помощи цели да подкрепи цялата испанска икономика, без да прави разграничение между съответните икономически сектори, така че Кралство Испания е взело предвид общото състояние на своята икономика и перспективите за средно и дългосрочно икономическо развитие, а не конкретното положение на едно или друго предприятие.

48 Следователно при установяването на реда и условията, при които операторите могат да се ползват от схема за помощи с общ и многоотраслов характер, съответната държава членка има основание да прилага критерии за допустимост, които са създадени, за да се идентифицират предприятия, които имат както системно или стратегическо значение за икономиката на тази държава, така и трайна и стабилна връзка с тази икономика.

49 Що се отнася до алтернативната схема за помощи, предложена от жалбоподателя и основана на критерий за допустимост, свързан с пазарните дялове на съответните предприятия, трябва да се припомни, че съгласно съдебната практика Комисията не следва да се произнася абстрактно по всички възможни алтернативни мерки, тъй като, макар съответната държава членка да трябва да изложи подробно причините, довели до приемането на разглежданата схема за помощи, по-специално относно възприетите критерии за допустимост на получателите, тя не е длъжна да доказва по безспорен начин, че никаква друга възможна мярка, която по дефиниция е хипотетична, не би могла да позволи по-добро изпълнение на преследваната цел. Щом за посочената държава членка не съществува подобно задължение, жалбоподателят няма основание да претендира Общият съд да разпореди на Комисията да замести националните органи при изпълнението на тази задача за нормативно проучване с цел да се разгледа всяка възможна алтернативна мярка (вж. в този смисъл решение от 6 май 2019 г., Scor/Комисия, T-135/17, непубликувано, EU:T:2019:287, т. 94 и цитираната съдебна практика).

50 При всички положения, предложеният от жалбоподателя критерий за допустимост, основан на пазарните дялове на заинтересованите предприятия, не отчита в достатъчна степен целите на разглежданата схема за помощи, а именно преодоляването на сериозни затруднения в испанската икономика, преценявайки я в нейната цялост и многообразие, и с оглед на перспективата за устойчиво икономическо развитие. В това отношение изглежда, че испанският законодател не е искал да възприеме критерии за допустимост, основани на размера или на пазарните дялове на получателите, а по-скоро на съображения за средно и дългосрочно икономическо развитие на испанската икономика, възприемайки по-скоро качествени, а не количествени критерии.

51 Следователно в обжалваното решение Комисията е одобрила схема за помощи, която реално е насочена към преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава членка, и условията за нейното предоставяне не надхвърлят необходимото за постигане на целта на посочената схема. Ето защо трябва да се констатира, с оглед на припомнените в точка 27 по-горе принципи, че посочената схема не нарушава принципа на недопускане на дискриминация и член 18, първа алинея ДФЕС само поради факта че поставя в по-благоприятно положение предприятията, които са установени в Испания и имат основни центрове на дейност в тази държава членка.

52 От гореизложеното следва, че целта на разглежданата схема за помощи отговаря на изискванията на изключението по член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС и че условията за предоставяне на помощта не надхвърлят необходимото за постигането на тази цел.

53 Следователно първите две части от първото основание следва да се отхвърлят.

По последните две части от първото основание, изведени от нарушение на принципите на свободно предоставяне на услуги и на свобода на установяване

54 Жалбоподателят припомня, от една страна, че ограничението на свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги е законосъобразно, ако е обосновано от императивно съображение от общ интерес, ако не е дискриминационно и ако е необходимо и пропорционално на преследваната цел от общ интерес, и от друга страна, че тези условия са кумулативни и ако едно от тях не е изпълнено, ограничението става необосновано. В случая обаче разглежданата схема за помощи най-напред била дискриминационна, тъй като третирала предприятията по различен начин в зависимост от държавата членка, в която са установени. По-нататък, тя не била пропорционална, тъй като надхвърляла необходимото за постигането на преследваната от нея цел, която можела да се постигне, без да се накърняват свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, ако се даде възможност на всички предприятия, които осъществяват дейност в Испания, да се ползват от нея, независимо от държавата членка, в която са установени, въз основа например на съответния пазарен дял.

55 Накрая, целта от общ интерес, а именно да се преодолеят сериозните затруднения в испанската икономика, предизвикана от пандемията от COVID-19, не налагала да се подпомагат само установените в Испания предприятия, тъй като някои предприятия, които осъществяват дейност в Испания по силата на свободното предоставяне на услуги, като жалбоподателя, били също толкова важни за икономиката на тази държава. За сметка на това, подпомагането единствено на националните предприятия водело до фрагментиране на вътрешния пазар и отстраняване на конкурентите от други държави членки, отслабвало конкуренцията, утежнявало вредите, причинени от пандемията от COVID-19, и в крайна сметка накърнявало структурата на въздушния сектор и ограничавало правата на превозвачите на Съюза да предоставят свободно въздушни транспортни услуги в рамките на вътрешния пазар, независимо коя е държавата членка, издала лицензи им.

56 Най-напред, в отговор на доводите, които жалбоподателят основава на наличието на дискриминация, произтичаща от разглежданата схема за помощи, и на липса на пропорционалност, която характеризира тази схема, следва да се препрати към анализа на първите две части от първото основание.

57 По-нататък, следва да се припомни, от една страна, че разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС, отнасящи се до свободата на установяване, имат за цел да осигурят правото на национално третиране в приемащата държава членка (вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2015 г., Finanzamt Linz, C-66/14, EU:C:2015:661, т. 26 и цитираната съдебна практика).

58 От друга страна, свободното предоставяне на услуги не допуска прилагането на каквато и да било национална правна уредба, вследствие на която предоставянето на услуги между държавите членки да е по-трудно отколкото предоставянето на услуги в рамките на една държава членка, независимо от наличието на дискриминация, основана на гражданство или пребиваване (вж. в този смисъл решение от 6 февруари 2003 г., Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, т. 25).

59 Макар разглежданата схема за помощи да не се отнася конкретно до сектора на въздушния транспорт, следва да се отбележи, че жалбоподателят се оплаква от твърдяно ограничение на свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги главно в този сектор. В това отношение следва да се констатира, че по силата на член 58, параграф 1 ДФЕС свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта се регулира от разпоредбите на дяла, отнасящ се до транспорта, а именно дял VI от Договора за функционирането на ЕС. Следователно в рамките на първичното право свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта е подчинено на специален правен режим (решение от 18 март 2014 г., International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, т. 36). Поради това член 56 ДФЕС, който се отнася до свободното предоставяне на услуги, не се прилага към въздушния транспорт (решение от 25 януари 2011 г., Neukirchinger, C-382/08, EU:C:2011:27, т. 22).

60 Следователно мерки за либерализиране на въздушните транспортни услуги могат да бъдат приети единствено на основание член 100, параграф 2 ДФЕС (решение от 18 март 2014 г., International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, т. 38). Както обаче правилно посочва жалбоподателят, законодателят на Съюза е приел Регламент (ЕО) № 1008/2008 от 24 септември 2008 година относно общите правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общността (ОВ L 293, 2008 г., стр. 3) въз основа на тази разпоредба, чиято цел е именно да определи условията за прилагане на принципа на свободно предоставяне на услуги в сектора на въздушния транспорт (вж. по аналогия решение от 6 февруари 2003 г., Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, т. 23 и 24).

61 Така, макар да е вярно, че поради определянето на обхвата на разглежданата схема за помощи жалбоподателят няма възможност да се ползва от предоставените от Кралство Испания мерки за рекапитализация, той не доказва по какъв начин това изключване може да го разубеди да се установи в Испания или предоставя услуги от и към Испания. По-специално жалбоподателят не посочва фактическите и правните обстоятелства, поради които според него разглежданата схема за помощи поражда по-големи ограничения от тези, които задействат забраната по член 107, параграф 1 ДФЕС, но които, както бе прието в рамките на първите две части от първото основание, все пак са необходими и пропорционални за преодоляването на сериозните затруднения на испанската икономика, причинени от пандемията от COVID-19, в съответствие с изискванията на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС.

62 Освен това в обжалваното решение Комисията проверява дали прилагането на разглежданата схема за помощи е съвместимо с основните свободи на движение, и по-специално със свободното движение на капитали и със свободата на установяване. В това отношение тя посочва, че нито един от критериите за допустимост — и по-специално критерият за системното или стратегическо значение на получателите за испанската икономика и критерият основните им центрове на дейност да са в Испания — не следва да се тълкува или прилага в смисъл, че обуславя възможността за ползване на помощта от преместването в Испания на дейността им, извършвана в друга държава членка (т. 46, 59 и 60 от обжалваното решение). Жалбоподателят не оспорва тази преценка.

63 От гореизложено следва, че нито една от частите на първото основание не може да бъде уважена и следователно посоченото основание трябва да се отхвърли.

По второто основание: нарушение на задължението за съпоставяне на положителния ефект от помощта с отрицателните ѝ последици за условията на търговия и за поддържането на ненарушена конкуренция

64 Първо, жалбоподателят изтъква, че Комисията не е изпълнила задължението си при разглеждането на съвместимостта на дадена помощ да съпостави очаквания положителен ефект от помощта от гледна точка на постигането на целите, посочени в член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, с отрицателните ѝ последици, които се изразяват в нарушаване на конкуренцията и в отражение върху търговията между държавите членки, което представлявало явна грешка в преценката на фактите и следователно достатъчно основание за отмяна на обжалваното решение. Второ, Временната рамка обвързвала Комисията и представлявала второ отделно правно основание, което задължавало Комисията да извърши такова съпоставяне. Трето, ако Временната рамка се тълкува в смисъл, че не предвижда такова задължение за съпоставяне, жалбоподателят повдига срещу нея възражение за незаконосъобразност на основание член 277 ДФЕС, с довода че в такъв случай посочената рамка би противоречала на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС.

65 Комисията, подкрепяна от Кралство Испания и от Френската република, оспорва тези доводи.

66 Съгласно член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС „[з]а съвместими с вътрешния пазар могат да се приемат […] помощите за […] преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава членка“. От текста на тази разпоредба следва, че нейните автори са счели, че е в интерес на целия Съюз негова държава членка да е в състояние да преодолее голяма, дори екзистенциална криза, която може да има само сериозни последици за икономиката на всички или на част от другите държави членки, а следователно и за самия Съюз. Това буквално тълкуване на текста на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС се потвърждава при сравняването му с член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, който се отнася до „помощите, които имат за цел да улеснят развитието на някои икономически дейности или на някои икономически региони, доколкото тези помощи не засягат по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес“, доколкото текстът на последната разпоредба съдържа условие, свързано с доказването на липса на засягане по неблагоприятен начин на условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес, което условие не фигурира в член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 22 септември 2020 г., Австрия/Комисия, C-594/18 P, EU:C:2020:742, т. 20 и 39).

67 Така, доколкото предвидените в член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС условия са изпълнени, а именно в конкретния случай съответната държава членка действително е изправена пред сериозни затруднения в нейната икономика и помощите, приети за преодоляването на тези затруднения, от една страна, са необходими за постигането на тази цел, и от друга страна, са подходящи и пропорционални, се презумира, че тези мерки са приети в интерес на Съюза, така че разглежданата разпоредба не изисква Комисията да съпостави положителния ефект от помощта с отрицателните ѝ последици за условията на търговия и за поддържане на ненарушена конкуренция, за разлика от нормата на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС. С други думи, няма основание за подобно съпоставяне при прилагане на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, тъй като се презумира, че резултатът от него е положителен. Всъщност преодоляването от страна на държава членка на сериозните затруднения в икономиката ѝ може само да е от полза за Съюза като цяло и в частност за вътрешния пазар.

68 Следователно се налага изводът, че член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС не изисква Комисията да съпостави положителния ефект от помощта с отрицателните ѝ последици за условията на търговия и за поддържането на ненарушена конкуренция, обратно на предвиденото в член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, а само да провери дали разглежданата мярка за помощ е необходима, подходяща и пропорционална за преодоляването на сериозните затруднения в икономиката на съответната държава членка. Поради това трябва да се отхвърли доводът на жалбоподателя, че задължението за съпоставяне произтича от изключителния характер на съвместимите помощи, включително тези, които са обявени за съвместими съгласно член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС. По същите причини той няма основание да се позовава на решение от 19 септември 2018 г., HH Ferries и др./Комисия (T-68/15, EU:T:2018:563, т. 210—214), доколкото Общият съд не е взел предвид последиците от разликата в текста на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС и на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, подчертана от Съда в решение от 22 септември 2020 г., Австрия/Комисия (C-594/18 P, EU:C:2020:742, т. 20 и 39).

69 Жалбоподателят не може да се позовава и на задължителния характер на съпоставянето, като се базира на Временната рамка, твърдейки, че тя обвързва Комисията и предоставя второ отделно основание за задължението на последната в това отношение, тъй като подобно задължение не се съдържа във Временната рамка. По-специално раздел 1.2 от посочената рамка, на който жалбоподателят се позовава, отнасящ се до „[н]еобходимостта от съгласуване на националните мерки за държавна помощ на европейско равнище“, съдържа една-единствена точка, а именно точка 10, в която не фигурира никакво предписание в това отношение. Що се отнася до точка 16а от посочената рамка, на която жалбоподателят също се позовава, споменатото в тази точка съпоставяне се отнася до прилагането на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, а не — на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС. Следователно жалбоподателят не може да се позове на тези точки.

70 При това положение, след като член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС не изисква такова съпоставяне, Временната рамка, която също не го налага, не противоречи на този член, поради което възражението за незаконосъобразност също трябва да се отхвърли.

71 Следователно второто основание трябва да се отхвърли по същество.

По третото основание: погрешната квалификация на помощта като схема за помощи

72 Жалбоподателят изтъква по същество, че Комисията е допуснала грешка при прилагане на правото, като е квалифицирала разглежданата мярка като схема за помощи. Според него критериите за допустимост са неясни и абстрактни, поради което испанските органи, които отговарят за последващия подбор на получателите, разполагат с широко право на преценка. Освен това съставът на управителния съвет показвал, че при липсата на технически критерии за определяне на потенциалните получатели на помощта изборът на тези получатели бил чисто политически. Съгласно практиката на Общия съд обаче (решение от 14 февруари 2019 г., Белгия и Magnetrol International/Комисия, T-131/16 и T-263/16, обжалвано, EU:T:2019:91) една мярка би била квалифицирана като схема за помощи, ако националните органи, натоварени с нейното прилагане, не разполагат със свобода на преценка относно определянето на основните елементи на въпросната помощ и относно целесъобразността на предоставянето ѝ, какъвто не бил настоящият случай.

73 Комисията и Кралство Испания оспорват доводите на жалбоподателя.

74 От обжалваното решение е видно, че разглежданата помощ е квалифицирана като схема за помощи, а не като индивидуална помощ (т. 1 от обжалваното решение).

75 Съгласно член 1, буква г) от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 [ДФЕС] (ОВ L 248, 2015 г., стр. 9) схема за помощ означава „всеки акт, на базата на който и без да се изискват допълнителни мерки за прилагане, може да се предостави индивидуална помощ на предприятията, определени в акта по общ и абстрактен начин и всеки акт, на базата на който помощ, която не е свързана с конкретен проект, може да бъде предоставена на едно или няколко предприятия за неопределен период от време и/или в неопределен размер“.

76 В случая е безспорно, че разглежданата помощ не е свързана с конкретен проект и не е предоставена за неопределен период от време или в неопределен размер по смисъла на втората хипотеза по член 1, буква г) от Регламент 2015/1589, така че втората хипотеза е неотносима в случая.

77 При тези обстоятелства следва да се установи дали разглежданата помощ представлява схема за помощи по смисъла на първата хипотеза по член 1, буква г) от този регламент.

78 Според постоянната съдебна практика в специфичния случай на схема за помощи Комисията може просто да проучи характеристиките на разглежданата схема, за да прецени в мотивите на решението дали поради предвидените в тази схема условия последната осигурява предимство на получателите спрямо конкурентите им и дали от нея могат да се ползват участващи в търговията между държавите членки предприятия. Ето защо в отнасящото се до подобна схема решение Комисията не е длъжна да прави анализ на отпуснатите въз основа на тази схема помощи във всеки отделен случай. Едва на етапа на възстановяване на помощите ще бъде необходимо да се провери индивидуалното положение на всяко засегнато предприятие (вж. в този смисъл решения от 9 юни 2011 г., Comitato „Venezia vuole vivere“ и др./Комисия, C-71/09 P, C-73/09 P и C-76/09 P, EU:C:2011:368, т. 63, от 13 юни 2013 г., HGA и др./Комисия, C-630/11 P—C-633/11 P,

EU:C:2013:387, т. 114, от 29 юли 2019 г., Azienda Napoletana Mobilità, C-659/17, EU:C:2019:633, т. 27 и от 4 март 2021 г., Комисия/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, т. 65).

79 Следователно в случай на такава схема на помощи трябва да се прави разлика между, от една страна, приемането на тази схема, и от друга страна, отпускането на помощи въз основа на посочената схема (вж. в този смисъл решение от 8 декември 2011 г., France Télécom/Комисия, C-81/10 P, EU:C:2011:811, т. 22 и от 4 март 2021 г., Комисия/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, т. 65).

80 Освен това генералният адвокат Kokott уточнява, че понятието за схема по член 1, буква г) от Регламент 2015/1589 трябва да се тълкува разширително. Според нея практическата полза от контрола върху помощите предполага такова разширително тълкуване, тъй като член 1, буква г) от този регламент се отнася до голям брой случаи от един вид. Всъщност ефективната работа на Комисията би била осуетена, ако държавите членки или заинтересованите страни можеха да възпрепятстват контрола на една абстрактна схема за помощи, като решат вместо по законодателен път предоставянето на помощта да се извършва само на административно ниво. Тогава ще се наложи Комисията да разглежда всяко решение поотделно, въпреки че те са от един вид (вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Kokott по дело Комисия/Белгия и Magnetrol International, C-337/19 P, EU:C:2020:990, т. 64 и 65).

81 След това уточнение трябва да се установи въз основа на текста на член 1, буква г), първа хипотеза от Регламент 2015/1589, първо, дали разпоредбите на испанското право, посочени от Комисията в обжалваното решение като правно основание на разглежданата схема за помощи, позволяват сами по себе си, т.е. без да се изискват допълнителни мерки за прилагане, индивидуално отпускане на помощи на предприятия, които са подали заявление за това, и второ, дали посочените разпоредби определят по общ и абстрактен начин получателите на помощта.

82 На първо място, следва да се отбележи, че в случая съгласно точка 7 от обжалваното решение правното основание на разглежданата мярка е Real Decreto-ley 25/2020, 3 de julio, medidas urgentes a apoyar la reactivación económica y el empleo (Кралски декрет-закон 25/20 от 3 юли 2020 г. за приемане на спешни мерки в подкрепа на икономическото възстановяване и заетостта, наричан по-нататък „RDL“) и Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el funcionamiento del Fondo de Apoyo a la Solvencia de las Empresas Estratégicas (Указ на Министерски съвет за функционирането на Фонда за подкрепа на платежоспособността на стратегически предприятия, наричан по-нататък „ACM“).

83 В това отношение Общият съд констатира, че RDL и ACM са актове с общо приложение, които уреждат всички характеристики на разглежданата помощ. В съответствие с цитираната в точка 78 по-горе съдебна практика това позволява на Комисията само да разгледа в мотивите на обжалваното решение характеристиките на тази мярка, така както са установени в посочените по-горе актове, и въз основа на това да установи дали тази мярка осигурява предимство на получателите спрямо конкурентите им и дали от нея могат да се ползват предприятия, които участват в търговията между държавите членки, но не е длъжна да прави анализ на отпуснатите въз основа на тази схема помощи във всеки отделен случай.

84 Всъщност RDL и АСМ уреждат формата на помощта, нейния размер, срока за прилагане, критериите за допустимост на получателите, органите, натоварени с прилагането ѝ, и процедурата, която трябва да се следва.

85 Така, що се отнася до формата на помощта, от член 3, параграфи 1 и 3 от приложение II към АСМ следва, че помощта може да бъде под формата на заеми срещу дялово участие, хибридни дългове или други инструменти, които могат да се преобразуват в собствен капитал („хибридни инструменти“), записване на акции („инструменти на собствен капитал“), подчинени заеми или друг капиталов инструмент (т. 15 от обжалваното решение). Що се отнася до общия бюджет на помощта, съгласно член 2, параграф 3 от RDL той е 10 милиарда евро, а съгласно точка 3 от допълнението към АСМ и точка 4.1 от приложение II към АСМ за помощите в размер над 250 милиона евро трябва да бъде изпратено изрично уведомление на Комисията, както впрочем се изисква в точка 51 от Временната рамка (т. 14 от обжалваното решение), и минималният размер на отпуснатите на тази основа индивидуални помощи по принцип е 25 милиона евро на получател. Що се отнася до срока за прилагане на разглежданата помощ, съгласно допълнението към АСМ Фондът може да отпуска финансиране най-късно до 30 юни 2021 г. (т. 10 от обжалваното решение). Освен това член 2 от приложение II към АСМ предвижда изчерпателен списък с тринадесет кумулативни критерия за достъп до помощта. Също така релевантните разпоредби на RDL и на АСМ определят органите, които са натоварени с прилагането на помощта, и уреждат процедурата, която трябва да се следва при отпускането на помощите. По-конкретно, Фондът се управлява от управителен съвет, който е междуведомствен комитет, председателстван от председателя на SEPI и съставен от представители на министерствата на икономиката, финансите, промишлеността и енергетиката. SEPI е натоварено по-специално с оценката на заявленията за помощ, с използването на фондовете и с регистрацията на придобитите ценни книжа. Управителният съвет се произнася с решение по заявленията за помощ и по условията на предоставеното финансиране, които ще бъдат предвидени в споразумение с получателя. Управителният съвет представя за одобрение посочените споразумения на Министерския съвет (т. 8 и 9 от обжалваното решение).

86 Второ, що се отнася до това дали разпоредбите на RDL и АСМ позволяват да се отпуснат индивидуални помощи, „без да се изискват допълнителни мерки за прилагане“ по смисъла на член 1, буква г) от Регламент 2015/1589, следва да се отбележи, че критерият относно „необходимостта от допълнителни мерки за прилагане“ означава, че могат да се отпускат индивидуални помощи само посредством други „допълнителни“ мерки, които се добавят към разпоредбите, въвеждащи разглежданата помощ, като ги допълват или уточняват.

87 В случая Общият съд констатира, че член 2, параграф 15 от RDL изрично предвижда, че функционирането, мобилизирането на ресурсите и ликвидацията на Фонда, както и критериите за допустимост и процедурите, които трябва да се следват, трябва да се определят в АСМ, „като не е необходима последваща нормативна уредба“. Както Кралство Испания потвърждава по време на съдебното заседание, а жалбоподателят не го оспорва, няма никакъв друг акт, от каквото и да било естество, който да допълва или уточнява релевантните разпоредби на RDL и АСМ. Така индивидуализираното отпускане на разглежданите помощи се извършва само въз основа на разпоредбите на RDL и на АСМ, без да се изискват допълнителни мерки за прилагане.

88 Освен това трябва да се подчертае, че само по себе си обстоятелството, че при индивидуалното отпускане на помощите трябва да се следва определена процедура, съгласно която предприятията, които желаят да се ползват от помощта, трябва да подадат заявление, а органите, на които е възложено прилагането на помощта, трябва да го разгледат и евентуално да дадат съгласието си, не е равнозначно на наличието на допълнителни мерки за прилагане по смисъла на член 1, буква г) от Регламент 2015/1589.

89 Също така жалбоподателят не посочва никаква друга мярка за допълнително прилагане по смисъла на член 1, буква г) от Регламент 2015/1589, която да допълва или уточнява релевантните разпоредби на RDL и на ACM.

90 Поради това следва да се заключи, че разпоредбите на испанското право, посочени от Комисията в обжалваното решение като правно основание на разглежданата схема за помощи, позволяват сами по себе си, т.е. без да се изискват допълнителни мерки за прилагане, индивидуално отпускане на помощи за предприятията, които са подали заявление за това.

91 На второ място, що се отнася до въпроса дали посочените разпоредби определят по общ и абстрактен начин получателите на помощта, Общият съд констатира, че получателите на разглежданата помощ не са посочени поименно, а съгласно член 2 от приложение II към ACM се определят въз основа на изчерпателен списък от тринадесет кумулативни критерия с общо приложение, някои от които са обобщени в точка 4 по-горе.

92 От това следва, че разпоредбите на ACM определят по общ и абстрактен начин получателите на помощта, което впрочем не се оспорва от жалбоподателя.

93 Освен това, запитан по време на съдебното заседание дали според него разглежданата помощ е трябвало да бъде квалифицирана като индивидуална помощ, а не като схема за помощи, жалбоподателят отговаря, че тя не е нито едното, нито другото, а един вид помощ sui generis или „неопределима“ помощ. В това отношение обаче е достатъчно да се посочи, че макар Регламент 2015/1589 да прокарва разграничение между схемите за помощ и индивидуалните помощи, той не предвижда никаква друг вид помощ извън тези две категории помощи (вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Wathelet по дело Комисия/Франция и IFP Énergies nouvelles, C-438/16 P, EU:C:2017:951, т. 79 и 80).

94 Ето защо Общият съд стига до извода, че условията по член 1, буква г) от Регламент 2015/1589 са изпълнени, така че Комисията не е допуснала грешка при прилагане на правото, като е квалифицирала разглежданата помощ като схема за помощи.

95 Този извод не се поставя под съмнение от останалите доводи на жалбоподателя.

96 Първо, доводът на жалбоподателя, основан на състава на управителния съвет на Фонда, съгласно който подборът на получателите е чисто политически и посоченият съвет не разполага с технически критерии, които да му позволяват да определи потенциалните получатели на помощта, не се подкрепя от фактите. Всъщност от член 2 от приложение II към ACM следва по-специално че заявленията за помощ най-напред се разглеждат и оценяват от SEPI, което проверява с помощта на независими експерти дали са изпълнени всички критерии за допустимост и дали представената от заявителите информация е достоверна и достатъчна. Следователно става въпрос за техническа оценка на заявленията за помощи, извършена от SEPI, която е задължителен етап от процедурата по отпускане на

помощите. Жалбоподателят обаче не отчита този етап от процедурата. Поради това той няма основание да поддържа, че посочената процедура не почива на никакви технически критерии, които да позволяват да се определят потенциалните получатели на помощта.

97 Освен това сам по себе си фактът, че управителният съвет се състои от представители на различни министерства, натоварени с вземането на решения в съответната област, по никакъв начин не пречи разглежданата мярка да се квалифицира като схема за помощи. От една страна, предвид разглежданите бюджетни последици за испанската държава и сериозните затруднения в испанската икономика, които разглежданата помощ цели да преодолее, е напълно нормално членовете на посочения съвет да заемат длъжности във въпросните министерства. От друга страна, би било спекулативно само от състава на управителния съвет да се заключи, че отпускането на помощите е плод на политическа целесъобразност. Всъщност нито едно от доказателствата, с които разполага Общият съд, не показва, че случаят е такъв. Напротив, както подчертава Кралство Испания, решенията на управителния съвет, както и последващото одобрение от Министерския съвет, се вземат въз основа на направената от SEPI техническа оценка на заявленията. Освен това, както предвижда член 8, параграф 3 от приложение III към ACM, по време на заседанията си управителният съвет може да бъде подпомаган и от техническите служби на SEPI, които са направили анализ и оценка на заявленията.

98 При всички положения жалбоподателят не представя никакво конкретно доказателство за това, че решенията по заявленията за помощ са продиктувани от съображения за политическа целесъобразност.

99 Второ, според жалбоподателя критериите за допустимост били неясни и абстрактни, поради което управителният съвет разполагал с широко право на преценка при прилагането им.

100 В жалбата жалбоподателят не уточнява до кои от тринадесетте критерия за допустимост се отнася този довод. Цялостният прочит на третото основание обаче сочи, че този довод, изглежда, се отнася главно до критерия за стратегическото и системно значение на получателя на помощта — единственият критерий, посочен изрично в тази част от жалбата, както жалбоподателят потвърждава в съдебното заседание.

101 В това отношение, най-напред, следва да се подчертае, че самото естество на една схема за помощи налага критериите за допустимост да се формулират общо и абстрактно, така че да могат да се прилагат към неопределен брой получатели. Това важи в още по-голяма степен за помощ като разглежданата в настоящия случай, която се прилага към цялата икономика на държава членка.

102 По-нататък, посоченият критерий изброява редица конкретни фактори, които уточняват съдържанието му и служат като насоки за прилагането му, като например принадлежността на съответното предприятие към секторите на общественото здраве или на обществената сигурност, ролята му за постигането на средносрочните цели на зеления преход или на цифровизацията, иновативните предприятия или предприятия, които предоставят услуги от основно значение.

103 Най-накрая, жалбоподателят не може да използва като довод и решение от 14 февруари 2019 г., Белгия и Magnetrol International/Комисия (T-131/16 и T-263/16, обжалвано, EU:T:2019:91, т. 87). Всъщност, от една страна, делото, по което е постановено това

решение, се характеризира с това, че повечето от основните елементи на разглежданата помощ не произтичат от актовете на белгийското право, на които се основава посочената мярка. В този контекст Общият съд проверява дали Комисията е доказала надлежно наличието на систематична линия на поведение на белгийската администрация, която може сама по себе си да се квалифицира като схема за помощ. За разлика обаче от това дело, в настоящия случай всички характеристики на разглежданата схема за помощи произтичат от актовете, на които се основава схемата (вж. т. 84—87 по-горе), която освен това изобщо не се основава на систематична линия на поведение на администрацията — въпрос, който дори не се поставя в настоящото дело.

104 От друга страна, при всички положения условието, изведено от Общия съд в точка 87 от решение от 14 февруари 2019 г., Белгия и Magnetrol International/Комисия (T-131/16 и T-263/16, обжалвано, EU:T:2019:91), на което се позовава жалбоподателят и съгласно което, за да бъде квалифицирана дадена помощ като схема за помощ, органите, натоварени с прилагането ѝ, не трябва да разполагат със свобода на преценка по отношение на определянето на основните елементи на въпросната помощ и по отношение на целесъобразността на отпускането ѝ, е изпълнено в случая.

105 В това отношение следва да се отбележи, че целта на това условие е да се гарантира, че в разпоредбите за въвеждане на въпросната помощ се съдържат всички релевантни елементи за преценката на съвместимостта на помощта с вътрешния пазар, което би освободило Комисията от необходимостта да прави анализ на отпусната помощ във всеки отделен случай, както предвижда цитираната в точка 78 по-горе съдебна практика. Всъщност, ако националните органи разполагаха със свобода на преценка, която да им позволява да определят, изменят, допълват или дерогират основните елементи на съответната помощ, Комисията не би била в състояние да прецени съвместимостта на помощта с вътрешния пазар, без да разгледа конкретните условия на предоставянето ѝ във всеки отделен случай.

106 Настоящият случай обаче не е такъв. Както бе посочено в точка 78 по-горе, член 2 от приложение II към АСМ съдържа изчерпателен списък на критериите за допустимост, които трябва да бъдат кумулативно изпълнени. Следователно органите, натоварени с прилагането на тази схема, не могат нито да добавят други критерии за допустимост, нито да се отклоняват от тях, нито да изменят съдържанието им. Така те са длъжни или да предоставят помощта, ако са спазени всички критерии и при условие че общият бюджет на мярката не е изчерпан, или да откажат предоставянето ѝ, ако някой от тези критерии не е изпълнен. Следователно в това отношение те не разполагат с никаква свобода на преценка, а действат в рамките на обвързана компетентност.

107 Разбира се, при оценката на някои от критериите за допустимост, като критерия за стратегическото или системното значение на съответното предприятие, може да се наложи органите, натоварени с прилагането на разглежданата схема, да извършват някои, понякога сложни, преценки на множество релевантни фактори. При все това фактът, че трябва да се направят такава преценки, сам по себе си не е пречка разглежданата мярка да се квалифицира като схема за помощ по смисъла на член 1, буква г) от Регламент 2015/1589, като се имат предвид, от една страна, критериите за допустимост, които са посочени изрично в разпоредбите за въвеждане на помощта, от които националните органи не могат да се отклоняват, чието съдържание не могат да изменят или към които не могат да добавят

други критерии, и от друга страна, обстоятелството, че сами по себе си посочените критерии за допустимост, някои от които са изложени в точка 4 по-горе, дават на националните органи конкретни указания относно преценките, които трябва да направят.

108 В жалбата си жалбоподателят критикува и точка 21 от обжалваното решение, с мотива че „правомощието на управителния съвет да решава във всеки отделен случай съдържанието на решенията на предприятието, за които се изисква предварително разрешение и които ще бъдат включени в споразумението относно временната публична финансова помощ, също не се основава на обективен критерий“. Този довод обаче се основава на непълен прочит на обжалваното решение. Всъщност в точка 20 от обжалваното решение Комисията посочва, че когато придобива акции, държавата разполага с право на вето по отношение на някои стратегически решения на предприятието. Комисията обаче подчертава, че упражняването на посоченото право на вето е строго ограничено от целта за възстановяване на жизнеспособността на получателя и може да се упражнява само по въпроси, за които е необходимо административно разрешение, като уволняването на работници, избора на по-малко замърсяващи производствени методи или пък дигитални решения. Следователно посоченото правомощие на управителния съвет не е „лишено от обективен критерий“, както счита жалбоподателят.

109 В съдебното заседание жалбоподателят добавя също, че испанските органи разполагат с широка свобода на преценка при определянето на размера и формата на помощта. Този довод обаче не е изтъкнат в жалбата и жалбоподателят не представя никаква обосновка за късното му представяне. Той не може да се счита и за разширяване на третото основание, в рамките на което жалбоподателят се позовава само на твърдяната свобода на преценка на испанските органи по отношение на подбора на получателите и на правомощието на управителния съвет да определя съдържанието на решенията на предприятието, за които се изисква предварително разрешение. Ето защо доводът трябва да се отхвърли като недопустим (вж. в този смисъл решения от 1 февруари 2007 г., Sison/Съвет, C-266/05 P, EU:C:2007:75, т. 95, от 16 септември 2020 г., BP/FRA, C-669/19 P, непубликувано, EU:C:2020:713, т. 15 и от 27 септември 2012 г., Ballast Nedam Infra/Комисия, T-362/06, EU:T:2012:492, т. 137).

110 Трето, в жалбата жалбоподателят твърди също, че „Комисията се е отказала от правото си на преценка в рамките на контрола върху държавните помощи и е допуснала грешка при прилагане на правото, като е позволила на Кралство Испания да упражни дискреционни правомощия при избора на получателите по схемата за помощи“. Запитан в хода на съдебното заседание относно точния обхват на този довод, от една страна, жалбоподателят признава, че той се припокрива с довода относно квалифицирането на разглежданата мярка като схема за помощи. От друга страна, жалбоподателят добавя, че с този довод упреква Комисията в злоупотреба с власт. Евентуалната злоупотреба с власт обаче представлява отделно правно основание, което не е изтъкнато в жалбата и поради това не може да бъде изтъквано, без каквато и да било обосновка, за първи път в съдебното заседание. Следователно това ново основание е просрочено и недопустимо в съответствие със съдебната практика, цитирана в точка 109 по-горе.

111 С оглед на гореизложеното третото основание следва да се отхвърли по същество.

По четвъртото основание: нарушение на процесуалните права на жалбоподателя

112 Четвъртото основание, свързано със защитата на процесуалните права на жалбоподателя, предвид обстоятелството че Комисията не е започнала официална процедура по разследване, въпреки твърдяното наличие на сериозни съмнения, всъщност има субсидиарен характер и е изтъкнато, в случай че Общият съд не разгледа самостоятелно въпроса дали преценката на помощта е правилна. Всъщност от постоянната съдебна практика следва, че такова основание цели да бъде потвърден статутът на заинтересованата страна като такава и в това си качество тя да подаде жалба на основание член 263 ДФЕС, която възможност в противен случай би ѝ била отказана (вж. в този смисъл решения от 24 май 2011 г., Комисия/Kronoply и Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, т. 48 и от 27 октомври 2011 г., Австрия/Scheucher-Fleisch и др., C-47/10 P, EU:C:2011:698, т. 44). Общият съд обаче разгледа в случая първите три основания на жалбата относно самата преценка на помощта, вследствие на което това основание остава безпредметно.

113 Освен това трябва да се констатира, че посоченото основание няма самостоятелно съдържание. Всъщност в рамките на такова основание, за да запази процесуалните си права в рамките на официалната процедура по разследване, жалбоподателят може да сочи само основания, които могат да покажат, че преценката на информацията и данните, с които разполага или е могла да разполага Комисията във фазата на предварителното разглеждане на мярката, за която е отправено уведомление, е трябвало да породи съмнения относно нейната съвместимост с общия пазар (вж. в този смисъл решения от 22 декември 2008 г., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, т. 81, от 9 юли 2009 г., 3F/Комисия, C-319/07 P, EU:C:2009:435, т. 35 и от 24 май 2011 г., Комисия/Kronoply и Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, т. 59), като например извършения от Комисията недостатъчен или непълен анализ в рамките на процедурата по предварително разглеждане или съществуването на жалби от трети страни. Следва обаче да се отбележи, че четвъртото основание възпроизвежда накратко доводите, изтъкнати в рамките на първото, второто и третото основание, без да посочва конкретни данни за евентуални сериозни затруднения.

114 По тези съображения следва да се констатира, че след като Общият съд е разгледал посочените основания по същество, не е необходимо да разглежда обосноваността на това основание.

По четвъртото основание: нарушение на задължението за мотивиране

115 Жалбоподателят поддържа, че Комисията не е изпълнила задължението си за мотивиране, като не е преценила дали изключването на предприятията, които не са установени в Испания, от възможността да се ползват от помощта е в съответствие с принципите на недопускане на дискриминация, на свободно предоставяне на услуги и на свобода на установяване.

116 Комисията, подкрепяна от Кралство Испания и от Френската република, иска петото основание да бъде отхвърлено.

117 В това отношение трябва да се припомни, че макар изискванията от член 296, втора алинея ДФЕС мотиви да трябва по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на органа, който издава акта, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на Общия съд — да упражни своя контрол, не

се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства. Освен това спазването на задължението за мотивиране следва да се преценява с оглед не само на текста на акта, но и на неговия контекст, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя (решение от 7 февруари 2018 г., American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, т. 75 и цитираната съдебна практика).

118 В случая, що се отнася до естеството на разглеждания акт, обжалваното решение е прието в края на фазата на предварителното разглеждане на помощите, установена с член 108, параграф 3 ДФЕС, чиято единствена цел е да позволи на Комисията да си създаде първоначално впечатление за частичната или пълна съвместимост на съответната помощ, без да е започнала официалната процедура по разследване, предвидена в параграф 2 от посочения член, която от своя страна е предназначена да позволи на Комисията да разполага с пълна информация за всички данни относно тази помощ.

119 Подобно решение обаче, което е прието в кратки срокове, трябва да съдържа единствено причините, поради които Комисията приема, че не са налице сериозни затруднения във връзка с преценката на съвместимостта на съответната помощ с вътрешния пазар (решение от 22 декември 2008 г., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, т. 65).

120 Що се отнася до контекста на приемане на обжалваното решение, той се характеризира с пандемия от COVID-19 и с крайна неотложност, при която Комисията най-напред приема Временната рамка, като предоставя редица указания както на държавите членки, така и на предприятията, засегнати от последиците от посочената пандемия, след това разглежда мерките, за които са я уведомили посочените държави, по-специално в приложение на тази рамка, и накрая приема отнасящите се до държавите членки решения, сред които е и обжалваното решение. В това отношение от точки 1—6 по-горе следва, че между уведомлението за разглежданата схема за помощи и приемането на обжалваното решение са изтекли само единадесет дни.

121 Въпреки естеството на обжалваното решение и изключителните обстоятелства при приемането му обаче следва да се отбележи, че то съдържа 92 точки и позволява да се разберат фактическите и правните съображения, поради които Комисията е решила да не повдига възражения относно разглежданата схема за помощи. Така в обжалваното решение Комисията излага, макар и накратко, с оглед на неотложността, причините, поради които разглежданата схема за помощи отговаря на условията по член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС.

122 Що се отнася по-специално до мотивите на обжалваното решение относно изключването на предприятията, които не са установени в Испания, от възможността да се ползват от помощта, следва да се припомни, че Съдът вече е имал повод да постанови, че задължението за мотивиране по принцип се ограничава до причините, поради които дадена категория икономически оператори се ползва от определена мярка, но не предполага обосноваване на изключването на други икономически оператори, които не се намират в сходно положение. Всъщност, тъй като броят на категориите, които не се ползват от дадена мярка, е потенциално неограничен, не може да се изиска от Комисията да излага нарочни мотиви за всяка от тях (вж. в този смисъл решение от 15 април 2008 г., Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, т. 81). В случая, тъй като става дума за схема за помощ, чието приложение е насочено към цялата икономика на държава членка, вследствие на което броят на изключените от тази схема оператори потенциално може да е неограничен, задължението на Комисията за мотивиране не стига дотам тя да трябва да

проверява дали всички или някои от така изключените оператори се намират в сходно положение с това на получателите на помощта и евентуално да обосновава изключването на всички тези оператори от възможността да се ползват от помощта.

123 Освен това и при всички положения, тъй като в обжалваното решение са изложени, от една страна, характеристиките на схемата за помощи, включително критериите за допустимост, и от друга страна, макар и накратко, причините, поради които Комисията е приела, че посочената схема не нарушава основните свободи на движение (вж. по-специално т. 46, 59 и 60 от обжалваното решение), то позволява както на жалбоподателя да упражни правото си на ефективни правни средства за защита, както личи от първото му основание, от което става ясно, че е разбрал съдържанието на обжалваното решение в тази му част, така и на Общия съд — да упражни своя контрол.

124 Ето защо петото основание трябва да се отхвърли.

125 С оглед на всичко изложено по-горе жалбата следва да се отхвърли в нейната цялост.

По съдебните разноски

126 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като жалбоподателят е загубил делото, той следва да бъде осъден да понесе, наред с направените от него съдебни разноски, и тези на Комисията, в съответствие с нейното искане.

127 Кралство Испания и Френската република понасят направените от тях съдебни разноски съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (десети разширен състав)

реши:

1) **Отхвърля жалбата.**

2) **Осъжда Ryanair DAC да понесе, наред с направените от него съдебни разноски, и тези на Европейската комисия.**

3) **Кралство Испания и Френската република понасят направените от тях съдебни разноски.**

Корнезов Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Stancu

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 19 май 2021 година.

Подписи