Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

z dnia 19 maja 2021 r.*

[Tekst sprostowany postanowieniem z dnia 11 sierpnia 2021 r.]

Pomoc państwa – Hiszpania – Środki służące dokapitalizowaniu w celu wsparcia przedsiębiorstw systemowych i strategicznych dla gospodarki hiszpańskiej w obliczu pandemii COVID-19 – Decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń – Tymczasowe ramy pomocy państwa – Środek przeznaczony na zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego – Środek dotyczący całej gospodarki państwa członkowskiego – Zasada niedyskryminacji – Swoboda świadczenia usług i swoboda przedsiębiorczości – Proporcjonalność – Kryterium ustalenia beneficjentów pomocy w Hiszpanii – Brak wyważenia korzystnych skutków pomocy z jej negatywnymi skutkami dla warunków wymiany handlowej i utrzymania niezakłóconej konkurencji – Artykuł 107 ust. 3 lit. b) TFUE – Pojęcie „systemu pomocy” – Obowiązek uzasadnienia

W sprawie T-628/20

[Sprostowanie postanowieniem z dnia 11 sierpnia 2021 r.] **Ryanair DAC**, z siedzibą w Swords (Irlandia), który reprezentowali adwokaci F.-C. Laprévote, E. Vahida, V. Blanc, I.-G. Metaxas-Maranghidis,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali L. Flynn, S. Noë i F. Tomat, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Królestwo Hiszpanii, które reprezentowali L. Aguilera Ruiz i S. Centeno Huerta, w charakterze pełnomocników,

oraz przez

Republikę Francuską, którą reprezentowali P. Dodeller i T. Stehelin, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: angielski.

interwenienci,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2020) 5414 final z dnia 31 lipca 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57659 (2020/N) – Hiszpania COVID-19 – Fundusz dokapitalizowania,

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym),

w składzie: A. Kornezov (sprawozdawca), prezes, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse i M. Stancu, sędziowie,

sekretarz: I. Pollalis, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 24 lutego 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 W dniu 20 lipca 2020 r. Królestwo Hiszpanii zgłosiło Komisji Europejskiej zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE system pomocy mający na celu utworzenie funduszu wsparcia wypłacalności przedsiębiorstw strategicznych (zwany dalej „funduszem”), aby wspierać wypłacalność rentownych przedsiębiorstw uważanych za systemowe lub strategiczne dla gospodarki hiszpańskiej, które napotykają czasowe trudności z powodu pandemii COVID-19.

2 Fundusz zapewnia finansowanie poprzez zakup instrumentów finansowych i papierów wartościowych emitowanych przez przedsiębiorstwa niefinansowe z siedzibą w Hiszpanii, bez ograniczenia ze względu na rozmiar lub sektor gospodarki. Kieruje nim zarząd, który podejmuje decyzje w sprawie wniosków o pomoc i określa warunki finansowania publicznego przyznawanego beneficjentom. Sociedad Española de Participaciones Industriales (hiszpańska spółka udziałów przemysłowych, zwana dalej „SEPI”), będąca publicznym holdingiem zarządzającym udziałami państwa hiszpańskiego, jest odpowiedzialna w szczególności za wstępną ocenę wniosków, wykorzystanie funduszy i rejestrację papierów wartościowych nabytych przez państwo. Zarząd przedkłada do zatwierdzenia hiszpańskiej radzie ministrów decyzje dotyczące przyznania finansowania publicznego. Zarząd funduszu jest komitetem międzyresortowym kierowanym przez prezesa SEPI i składającym się ponadto z przedstawicieli ministerstw gospodarki, finansów, przemysłu i energii.

3 Budżet systemu pomocy wynosi 10 mld EUR finansowanych z budżetu państwa. Interwencje funduszu przekroczą co do zasady 25 mln EUR na beneficjenta. Jednakże wsparcie przekraczające 250 mln EUR na beneficjenta zostanie indywidualnie zgłoszone Komisji. Tymczasowe operacje wsparcia finansowane przez fundusz będą przyznawane do dnia 30 czerwca 2021 r.

4 Aby skorzystać z rozpatrywanego systemu pomocy, przedsiębiorstwa muszą spełnić szereg kumulatywnych kryteriów kwalifikowalności, w tym zasadniczo:

– być przedsiębiorstwami niefinansowymi mającymi siedzibę i główne ośrodki działalności w Hiszpanii;

– mieć systemowe lub strategiczne znaczenie z powodu ich przynależności do konkretnego sektora działalności, ze względu na ich powiązania ze zdrowiem publicznym i bezpieczeństwem publicznym lub na ich wpływ na całą gospodarkę, ich działalność innowacyjną, zasadniczy charakter świadczonych przez nie usług lub ich rolę w realizacji średnioterminowych celów dotyczących transformacji ekologicznej, cyfryzacji, wzrostu produktywności i kapitału ludzkiego;

– być narażone na ryzyko zaprzestania swojej działalności lub na poważne trudności w utrzymaniu działalności bez tymczasowego wsparcia publicznego;

– przymusowe zaprzestanie przez nie działalności miałoby negatywny i poważny wpływ na działalność gospodarczą lub zatrudnienie na szczeblu krajowym lub regionalnym;

– wykazać swoją rentowność w perspektywie średnio- i długoterminowej poprzez przedstawienie planu rentowności wskazującego sposób, w jaki przedsiębiorstwo mogłoby pokonać kryzys, i opisującego planowane wykorzystanie pomocy publicznej;

– przedstawić przewidywany harmonogram zwrotu wsparcia państwa poprzez fundusz;

– być uznanymi za nieznajdujące się już w trudnej sytuacji w dniu 31 grudnia 2019 r.

5 Ponadto przedsiębiorstwa pragnące skorzystać z rozpatrywanego systemu pomocy muszą wykazać za pomocą odpowiednich dowodów, że finansowanie prywatne za pośrednictwem banków lub rynków finansowych albo nie jest dla nich dostępne, albo jest dostępne po kosztach zagrażających ich rentowności.

6 W dniu 31 lipca 2020 r. Komisja wydała decyzję C(2020) 5414 final w sprawie pomocy państwa SA.57659 (2020/N) – Hiszpania COVID-19 – Fundusz dokapitalizowania (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją"), w której stwierdziła, że rozpatrywany środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE i że jest on zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE i komunikatu Komisji z dnia 19 marca 2020 r., zatytułowanego „Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19" (Dz.U. 2020, C 91 I, s. 1), zmienionego w dniach 3 kwietnia 2020 r. (Dz.U. 2020, C 112 I, s. 1), 13 maja 2020 r. (Dz.U. 2020, C 164, s. 3) oraz 29 czerwca 2020 r. (Dz.U. 2020, C 218, s. 3) (zwanego dalej „ramami tymczasowymi"), i w związku z tym nie wniosła do niego zastrzeżeń.

Postępowanie i żądania stron

7 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 16 października 2020 r. skarżąca, Ryanair DAC, wniosła niniejszą skargę.

8 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w tym samym dniu, skarżąca wniosła o rozpoznanie skargi przez Sąd w trybie przyspieszonym na podstawie art. 151 i 152 regulaminu postępowania przed Sądem. Postanowieniem z dnia 10 listopada 2020 r. Sąd (dziesiąta izba) przychylił się do wniosku o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym.

9 W dniu 30 listopada 2020 r. Komisja złożyła w sekretariacie Sądu odpowiedź na skargę.

10 Na podstawie art. 106 § 2 regulaminu postępowania skarżąca złożyła w dniu 14 grudnia 2020 r. uzasadniony wniosek o przeprowadzenie rozprawy.

11 Na wniosek dziesiątej izby Sąd – na podstawie art. 28 regulaminu postępowania – postanowił przekazać sprawę składowi powiększonemu.

12 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu odpowiednio w dniach 18 i 22 grudnia 2020 r. Królestwo Hiszpanii i Republika Francuska wniosły o dopuszczenie ich do niniejszego postępowania w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.

13 Postanowieniami z dnia 12 stycznia 2021 r. prezes dziesiątej izby Sądu dopuścił interwencje Królestwa Hiszpanii i Republiki Francuskiej.

14 Tytułem środków organizacji postępowania doręczonych w dniu 14 stycznia 2021 r. Królestwu Hiszpanii i Republice Francuskiej zezwolono, na podstawie art. 154 § 3 regulaminu postępowania, na przedstawienie uwag interwenienta. W dniach 28 i 29 stycznia 2021 r. odpowiednio Republika Francuska i Królestwo Hiszpanii złożyły w sekretariacie Sądu uwagi interwenienta.

15 W ramach środka organizacji postępowania na podstawie art. 89 regulaminu postępowania w dniu 5 lutego 2021 r. Sąd wezwał Komisję i Królestwo Hiszpanii do udzielenia na rozprawie odpowiedzi na dwa pytania. Komisja i Królestwo Hiszpanii zastosowały się do tego wezwania.

16 Skarżąca wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

– obciążenie Komisji kosztami.

17 Komisja wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

18 Królestwo Hiszpanii i Republika Francuska wnoszą do Sądu o odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej lub, tytułem żądania ewentualnego, oddalenie jej jako bezzasadnej w całości.

Co do prawa

19 Należy przypomnieć, że sąd Unii Europejskiej ma prawo ocenić, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnej sprawy, czy prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości uzasadnia oddalenie skargi bez uprzedniego orzekania o jej dopuszczalności (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 lutego 2002 r., Rada/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, pkt 51, 52; z dnia 14 września 2016 r., Trajektna luka Split/Komisja, T-57/15, niepublikowany, EU:T:2016:470, pkt 84). W związku z tym, w szczególności w świetle rozważań, które doprowadziły do nadania niniejszemu postępowaniu trybu przyspieszonego, oraz dużego znaczenia, jakie uzyskanie szybkiego rozstrzygnięcia sprawy co do istoty ma zarówno dla skarżącej, jak i dla Komisji, Królestwa Hiszpanii oraz Republiki Francuskiej, należy od razu przystąpić do badania zasadności skargi, bez uprzedniego orzekania o jej dopuszczalności.

20 Na poparcie skargi skarżąca podnosi pięć zarzutów dotyczących: pierwszy – naruszenia zasad niedyskryminacji, swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości, drugi – naruszenia obowiązku wyważenia korzystnych skutków pomocy z jej negatywnymi skutkami dla warunków wymiany handlowej i utrzymania niezakłóconej konkurencji, trzeci – błędnej kwalifikacji rozpatrywanego środka jako systemu pomocy, czwarty – naruszenia jej praw proceduralnych, a piąty – naruszenia obowiązku uzasadnienia.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia zasad niedyskryminacji, swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości

21 Zarzut pierwszy składa się zasadniczo z czterech części, z których pierwsza dotyczy tego, że system pomocy narusza zasadę niedyskryminacji, druga – że nie jest on ani konieczny, ani proporcjonalny do osiągnięcia wyznaczonego celu, trzecia – że ogranicza on swobodę świadczenia usług i swobodę przedsiębiorczości, a czwarta – że wprowadzone w ten sposób ograniczenie nie jest uzasadnione.

W przedmiocie dwóch pierwszych części zarzutu pierwszego, dotyczących naruszenia zasady niedyskryminacji

22 Skarżąca utrzymuje, że zaskarżona decyzja narusza zasadę niedyskryminacji, ponieważ sporny środek jest dyskryminujący w stosunku do przedsiębiorstw niemających siedziby i głównych ośrodków działalności w Hiszpanii, które są wyłączone z pomocy, chociaż mogą mieć również systemowe i strategiczne znaczenie dla gospodarki hiszpańskiej, jak ma to miejsce w przypadku skarżącej. Tymczasem takie odmienne traktowanie nie jest ani konieczne, ani proporcjonalne do zamierzonego celu, ponieważ przedsiębiorstwa niemające siedziby i głównego ośrodka działalności w Hiszpanii, lecz prowadzące działalność w tym państwie członkowskim, napotkały te same trudności spowodowane przez pandemię COVID-19, opuszczenie przez nie rynku spowodowałoby trudności społeczne i poważnie zakłóciłoby gospodarkę hiszpańską, a środek alternatywny i niedyskryminujący polegałby na przyznaniu pomocy w zależności od udziałów w rynku posiadanych przez dane przedsiębiorstwa.

23 Komisja, popierana przez Królestwo Hiszpanii i Republikę Francuską, kwestionuje argumenty skarżącej.

24 Zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana pomoc mająca na celu między innymi zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego.

25 Zgodnie z orzecznictwem z ogólnej systematyki traktatu wynika, iż postępowanie, o którym mowa w art. 108 TFUE, nie powinno nigdy prowadzić do rezultatu, który byłby sprzeczny z konkretnymi postanowieniami traktatu. W związku z tym Komisja nie może uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc państwa, która z powodu określonych warunków jej przyznawania narusza inne postanowienia traktatu. Podobnie pomoc państwa, która z powodu określonych warunków jej przyznawania narusza ogólne zasady prawa Unii, takie jak zasada równego traktowania, nie może być uznana przez Komisję za zgodną z rynkiem wewnętrznym (wyroki: z dnia 15 kwietnia 2008 r., Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, pkt 50, 51; z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja, C-594/18 P, EU:C:2020:742, pkt 44).

26 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że jedno z kryteriów kwalifikowalności do rozpatrywanego systemu pomocy, a mianowicie kryterium dotyczące siedziby beneficjentów w Hiszpanii oraz tego, aby ich główne ośrodki działalności znajdowały się na terytorium tego państwa członkowskiego, skutkuje odmiennym traktowaniem przedsiębiorstw mających siedzibę i główne ośrodki działalności w Hiszpanii, które mogą korzystać z tego systemu pomocy, jeżeli spełniają ponadto pozostałe kryteria kwalifikowalności, względem przedsiębiorstw mających siedzibę lub główne ośrodki działalności w innym państwie członkowskim, które nie mogą się o to ubiegać.

27 Przy założeniu, że – jak twierdzi skarżąca – ta różnica w traktowaniu może zostać zrównana z dyskryminacją, należy zbadać, czy jest ona uzasadniona zgodnym z prawem celem i czy jest konieczna, odpowiednia i proporcjonalna do jego osiągnięcia. Podobnie w zakresie, w jakim skarżąca odwołuje się do art. 18 akapit pierwszy TFUE, należy podkreślić, że zgodnie z tym postanowieniem zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową w zakresie stosowania traktatów „bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują". Należy zatem zbadać, czy to odmienne traktowanie jest dopuszczalne w świetle art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, który stanowi podstawę prawną zaskarżonej decyzji. Badanie to wymaga ustalenia z jednej strony, czy cel rozpatrywanego systemu pomocy spełnia wymogi tego ostatniego postanowienia, a z drugiej strony, czy warunki przyznawania rozpatrywanej pomocy nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.

28 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o cel rozpatrywanego systemu pomocy, należy przypomnieć, że Królestwo Hiszpanii oparło ten środek na art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE (ust. 5 zaskarżonej decyzji). Jak wynika z ust. 57 i 58 zaskarżonej decyzji, wspomniany system ma zatem na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce hiszpańskiej spowodowanym przez pandemię COVID-19, co odpowiada jednej z przesłanek, o których mowa w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Rozpatrywany system pomocy zapewnia przedsiębiorstwom uznanym za systemowe lub strategiczne dla gospodarki Hiszpanii finansowanie zewnętrzne wystarczające do umożliwienia im przywrócenia ich struktury kapitałowej w czasie, gdy funkcjonowanie rynków kredytów i kapitału jest poważnie zaburzone z powodu pandemii COVID-19.

29 Ponieważ wystąpienie zarówno poważnych zaburzeń w gospodarce hiszpańskiej z powodu pandemii COVID-19, jak i poważnych negatywnych skutków tej pandemii dla gospodarki hiszpańskiej zostało wykazane w sposób wymagany prawem w zaskarżonej decyzji, należy uznać, że cel rozpatrywanego środka spełnia przesłanki ustanowione w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

30 Ponadto kryterium strategicznego i systemowego znaczenia beneficjentów pomocy właściwie odzwierciedla cel rozpatrywanej pomocy, a mianowicie zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce hiszpańskiej w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

31 W drugiej kolejności, co się tyczy badania, czy warunki przyznawania pomocy nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu rozpatrywanego systemu pomocy, i spełniają przesłanki ustanowione w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, należy uwzględnić następujące rozważania:

32 Po pierwsze, co się tyczy odpowiedniego i koniecznego charakteru rozpatrywanego systemu pomocy, należy zaznaczyć, że w niniejszym przypadku system ten został przyjęty między innymi na podstawie sekcji 3.11 ram tymczasowych, zatytułowanej „Środki służące dokapitalizowaniu", której pkt 44 i 45 przewidują, co następuje:

„44 Niniejsze tymczasowe ramy określają kryteria na podstawie unijnych zasad pomocy państwa, w oparciu o które państwa członkowskie mogą udzielać wsparcia publicznego w formie instrumentów kapitałowych lub hybrydowych instrumentów kapitałowych dla przedsiębiorstw borykających się z trudnościami finansowymi w związku z epidemią COVID-19. Mają one zapewnić, by zakłócenia w gospodarce nie doprowadziły do niepotrzebnego opuszczenia rynku przez przedsiębiorstwa, które były rentowne przed kryzysem wywołanym epidemią COVID-19. W związku z tym dokapitalizowanie nie może przekraczać minimum niezbędnego do zapewnienia rentowności beneficjenta i powinno ograniczać się do przywrócenia struktury kapitałowej przedsiębiorstwa sprzed epidemii COVID-19. Duże przedsiębiorstwa mają obowiązek zgłaszać, w jaki sposób otrzymana pomoc wspiera ich działania zgodnie z celami unijnymi i zobowiązaniami krajowymi związanymi z zieloną i cyfrową transformacją, w tym unijnym celem neutralności klimatycznej do 2050 r.

45 Równocześnie Komisja podkreśla, że udzielanie – w ramach programów lub w konkretnych przypadkach – krajowego wsparcia publicznego w formie instrumentów kapitałowych lub hybrydowych instrumentów kapitałowych powinno być brane pod uwagę tylko wtedy, gdy nie można znaleźć innego odpowiedniego rozwiązania. Ponadto wydawanie takich instrumentów powinno być obwarowane restrykcyjnymi warunkami, ponieważ bardzo znacząco zakłócają one konkurencję między przedsiębiorstwami. Takie interwencje muszą zatem podlegać jasnym warunkom dotyczącym wejścia państwa w strukturę kapitałową przedmiotowych przedsiębiorstw, wynagrodzenia oraz wyjścia z tej struktury, przepisów w zakresie zarządzania i odpowiednich środków mających na celu ograniczenie potencjalnych zakłóceń konkurencji. W tym kontekście Komisja zauważa, że opracowywanie krajowych środków wsparcia w sposób zgodny z celami polityki UE w zakresie zielonej i cyfrowej transformacji gospodarek poszczególnych państw pozwoli na bardziej zrównoważony długoterminowy wzrost gospodarczy i będzie promować transformację w kierunku uzgodnionego unijnego celu neutralności klimatycznej w 2050 r.".

33 W konsekwencji Królestwo Hiszpanii, przyjmując rozpatrywany system pomocy, zamierzało podjąć środki służące dokapitalizowaniu, na podstawie sekcji 3.11 ram tymczasowych, w formie pożyczek kapitałowych, długów hybrydowych lub innych instrumentów zamiennych na udziały („hybrydowych instrumentów kapitałowych"), subskrypcji akcji („instrumentów udziałowych"), pożyczek podporządkowanych lub innego instrumentu kapitałowego (ust. 15 zaskarżonej decyzji) dla niektórych przedsiębiorstw, które doświadczają przejściowych trudności z powodu niekorzystnych skutków pandemii COVID-19.

34 Skarżąca utrzymuje zasadniczo, że przyznanie pomocy wyłącznie przedsiębiorstwom mającym siedzibę w Hiszpanii i mającym główne ośrodki działalności w tym państwie członkowskim nie jest ani odpowiednie, ani konieczne.

35 W tym względzie należy przede wszystkim zaznaczyć, że rozpatrywany system pomocy polega na przyznawaniu przez państwo hiszpańskie instrumentów kapitałowych lub instrumentów hybrydowych, za pomocą których zasadniczo owo państwo członkowskie wchodzi tymczasowo w strukturę kapitałową danych przedsiębiorstw, jak wynika z pkt 45 ram tymczasowych. Biorąc pod uwagę charakter rozpatrywanych środków służących dokapitalizowaniu, jest zasadne, aby dane państwo członkowskie starało upewnić się co do stałej obecności przedsiębiorstw mogących korzystać z tego systemu na jego terytorium oraz trwałej więzi między nimi a gospodarką tego państwa. Organy tego państwa członkowskiego powinny bowiem mieć możliwość ciągłego i skutecznego kontrolowania sposobu wykorzystania pomocy oraz przestrzegania klauzul zarządzania i wszelkich innych środków nałożonych w celu ograniczenia zakłóceń konkurencji. Powinny one ponadto móc organizować i nadzorować późniejsze wymagane wyjście państwa hiszpańskiego ze struktury kapitałowej tych przedsiębiorstw. W tym celu dane państwo członkowskie powinno mieć kompetencję do działania, aby w razie potrzeby wymóc przestrzeganie warunków i zobowiązań związanych z przyznaniem danego finansowania publicznego.

36 Kryterium kwalifikowalności dotyczące tego, by beneficjenci pomocy mieli siedzibę w Hiszpanii i swoje główne ośrodki działalności na terytorium tego państwa członkowskiego, tłumaczy w ten sposób konieczność upewnienia się przez dane państwo członkowskie o pewnej stabilności ich obecności i ich trwałej więzi z gospodarką hiszpańską. Wspomniane kryterium wymaga bowiem nie tylko, aby beneficjent miał siedzibę na terytorium hiszpańskim, ale również aby jego główne ośrodki działalności znajdowały się na tym terytorium, co właśnie świadczy o tym, że rozpatrywany system pomocy ma na celu wspieranie przedsiębiorstw, które mają rzeczywistą i trwałą więź z gospodarką hiszpańską, co jest spójne z celem systemu zmierzającego do zaradzenia poważnym zaburzeniom w tej gospodarce.

37 Natomiast istnienie takiego stałego i trwałego powiązania z gospodarką hiszpańską jest co do zasady mniej prawdopodobne zarówno w wypadku zwykłych usługodawców, których świadczenie może z definicji zakończyć się w bardzo krótkim czasie, by nie powiedzieć natychmiast, jak i przedsiębiorstw z siedzibą w Hiszpanii, ale mających główne ośrodki działalności poza terytorium tego państwa, wobec czego ewentualne finansowanie publiczne mające na celu wspieranie ich działalności może w mniejszym stopniu przyczynić się do zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce tego państwa członkowskiego.

38 Następnie należy zaznaczyć, że konieczność upewnienia się co do istnienia stabilnej i trwałej więzi beneficjentów omawianej pomocy z gospodarką hiszpańską leży u podstaw całego rozpatrywanego systemu, co wynika zarówno z innych kryteriów kwalifikowalności, jak i z warunków jej przyznawania.

39 Należy bowiem stwierdzić, że korzyść wynikająca z rozpatrywanej pomocy jest zastrzeżona dla przedsiębiorstw uznanych za mające systemowe lub strategiczne znaczenie dla gospodarki hiszpańskiej. Ukierunkowując w ten sposób rozpatrywany system pomocy, Królestwo Hiszpanii zdecydowało się na wspieranie jedynie tych przedsiębiorstw, które odgrywają kluczową rolę dla jego gospodarki, biorąc pod uwagę, że ze względu na systemowe i strategiczne znaczenie ich trudności poważnie wpłyną na ogólny stan gospodarki hiszpańskiej. Z tego względu

przedsiębiorstwa, które nie są uważane za systemowe lub strategiczne dla gospodarki hiszpańskiej, nie mogą ubiegać się o rozpatrywaną pomoc, nawet jeżeli mają siedzibę w Hiszpanii i główne ośrodki działalności na terytorium tego państwa członkowskiego.

40 Wiele innych kryteriów kwalifikowalności odzwierciedla również konieczność upewnienia się przez państwo hiszpańskie o istnieniu trwałej więzi, to znaczy w perspektywie średnio- i długoterminowej, pomiędzy beneficjentami pomocy a jego gospodarką. Tak więc kryterium dotyczące systemowego i strategicznego znaczenia beneficjentów odnosi się w szczególności do „ich roli w realizacji średnioterminowych celów dotyczących transformacji ekologicznej, cyfryzacji, wzrostu produktywności kapitału ludzkiego". Inne kryterium kwalifikowalności wymaga od beneficjentów wykazania ich średnio- i długoterminowej rentowności poprzez przedstawienie planu rentowności wskazującego sposób, w jaki przedsiębiorstwo mogłoby pokonać kryzys, i opisującego planowane wykorzystanie pomocy publicznej [ust. 10 lit. d) zaskarżonej decyzji]. Ponadto zainteresowane przedsiębiorstwa muszą przedstawić przewidywany harmonogram zwrotu wsparcia państwa poprzez fundusz oraz środki, które zostaną podjęte w celu przestrzegania tego harmonogramu [ust. 10 lit. e) zaskarżonej decyzji]. Kryteria te tłumaczą zatem w konkretny sposób konieczność z jednej strony tego, by beneficjent był trwale zintegrowany z gospodarką hiszpańską i kontynuował ten stan w perspektywie średnio- i długoterminowej, tak aby mógł on realizować wyżej wymienione cele w zakresie rozwoju, a z drugiej strony tego, by władze hiszpańskie były w stanie kontrolować przestrzeganie i wykonywanie ich zobowiązań.

41 Rozpatrywany system pomocy obejmuje również szereg ograniczeń ex post mających na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji i zagwarantowanie prawidłowego zarządzania beneficjentami oraz prawidłowego sposobu wykorzystania pomocy (ust. 36–39 zaskarżonej decyzji) i nakłada na organy krajowe obowiązki przejrzystości i składania sprawozdań finansowych w przedmiocie wykorzystania danej pomocy (ust. 40 zaskarżonej decyzji). I tak, tytułem przykładu, dopóki nie zwrócą otrzymanej pomocy, beneficjenci nie mogą podejmować nadmiernego ryzyka ani prowadzić agresywnej ekspansji handlowej finansowanej z pomocy. Podobnie beneficjenci nie mogą reklamować inwestycji dokonanych przez fundusz w celach komercyjnych. Dopóki nie zwrócą co najmniej 75% pomocy, beneficjenci nie mogą również dokonywać określonych połączeń lub zakupów (ust. 78–81 zaskarżonej decyzji). Ponadto, dopóki pomoc nie zostanie zwrócona w całości, beneficjenci nie mogą wypłacać dywidend (ust. 82 zaskarżonej decyzji), a wynagrodzenie ich podmiotów zarządzających jest ograniczone pułapem (ust. 83 zaskarżonej decyzji). Poza tym, jeśli po upływie okresu sześciu lat od wniesienia kapitału przez fundusz część akcji posiadanych przez fundusz nie zostanie zmniejszona do poziomu poniżej 15%, beneficjent powinien przedstawić plan restrukturyzacji władzom hiszpańskim, które zgłoszą go Komisji do zatwierdzenia (ust. 89 zaskarżonej decyzji). Zostanie również wprowadzony mechanizm mający na celu uniknięcie ryzyka wykupienia przez beneficjenta akcji państwa za pośrednictwem stron trzecich po cenach niższych od cen nominalnej inwestycji państwa (ust. 35 i 74 zaskarżonej decyzji). Te ograniczenia ex post również świadczą o konieczności i obowiązku kontrolowania przez władze hiszpańskie w sposób ciągły różnych aspektów działalności beneficjentów. W tym celu powinny one mieć kompetencję do działania, aby w razie potrzeby wymusić ich przestrzeganie.

42 Okazuje się zatem, że łącząc kryteria kwalifikowalności i ograniczenia ex post przypomniane w pkt 35–41 powyżej, Królestwo Hiszpanii starało się zasadniczo upewnić co do istnienia trwałej i wzajemnej więzi pomiędzy beneficjentami pomocy a jego gospodarką, określonej z perspektywy rozwoju gospodarczego średnio- i długoterminowej.

43 Tym samym, ograniczając możliwość skorzystania z pomocy wyłącznie do przedsiębiorstw o systemowym lub strategicznym znaczeniu dla gospodarki hiszpańskiej, mających siedzibę w Hiszpanii i główne ośrodki działalności na jej terytorium, ze względu na stabilne i wzajemne więzi łączące je z gospodarką tego państwa, rozpatrywany system pomocy jest jednocześnie odpowiedni i konieczny do osiągnięcia celu polegającego na zaradzeniu poważnym zaburzeniom w gospodarce tego państwa członkowskiego.

44 Po drugie, co się tyczy proporcjonalnego charakteru rozpatrywanego systemu pomocy, skarżąca uważa zasadniczo, że przedsiębiorstwo może mieć również systemowe i strategiczne znaczenie dla gospodarki hiszpańskiej, nawet jeśli nie ma ono siedziby w Hiszpanii, wobec czego cel realizowany przez ten system może zostać osiągnięty poprzez przyjęcie za kryterium kwalifikowalności nie kryterium państwa członkowskiego siedziby, lecz innego kryterium dotyczącego udziałów w rynku posiadanych przez dane przedsiębiorstwa.

45 W tym względzie, o ile nie jest wykluczone, że przedsiębiorstwo, które nie ma siedziby w Hiszpanii ani głównych ośrodków działalności w tym państwie członkowskim, może jednak w pewnych szczególnych okolicznościach mieć systemowe lub strategiczne znaczenie dla gospodarki hiszpańskiej, o tyle należy przypomnieć, że przyznanie funduszy publicznych w ramach art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE zakłada, że pomoc udzielona przez dane państwo członkowskie, mimo że znajduje się ono w obliczu poważnych trudności, będzie mogło zaradzić zaburzeniom w jego gospodarce, co wymaga całościowego uwzględnienia sytuacji przedsiębiorstw, które mogą umożliwić odbudowę tej gospodarki, i co podkreśla w pełni znaczenie kryterium stabilnej i trwałej więzi z gospodarką tego państwa.

46 Z jednej strony nie byłoby bowiem konieczności stabilnej i trwałej więzi beneficjentów pomocy z gospodarką hiszpańską, która to więź leży u podstaw rozpatrywanego systemu pomocy i przynajmniej byłaby ona osłabiona, gdyby Królestwo Hiszpanii przyjęło inne kryterium pozwalające na zakwalifikowanie przedsiębiorstw działających na terytorium Hiszpanii jako zwykłych usługodawców, podobnie jak skarżąca, gdyż świadczenie usług może z definicji zakończyć się w bardzo krótkim terminie, aby nie powiedzieć natychmiast, jak przypomniano w pkt 37 powyżej. Tak więc nic nie zagwarantowałoby Królestwu Hiszpanii, że wkład przedsiębiorstw, które nie mają siedziby ani głównych ośrodków działalności na jego terytorium, w jego gospodarkę zostanie utrzymany po kryzysie, przy założeniu że przyznana im zostanie możliwość skorzystania ze środków służących dokapitalizowaniu.

47 Z drugiej strony zatem fakt, że skarżąca jest największym przewoźnikiem lotniczym w Hiszpanii posiadającym około 20% rynku w tym państwie członkowskim lub że opuszczenie przez nią tego rynku spowodowałoby trudności społeczne, nie oznacza, że Komisja popełniła błąd w ocenie, uznając, że rozpatrywany system pomocy jest zgodny z rynkiem wewnętrznym. Argumentacja ta opiera się bowiem na szczególnej sytuacji skarżącej na rynku lotniczych przewozów pasażerskich w Hiszpanii, podczas gdy rozpatrywany system pomocy ma na celu wsparcie całej gospodarki hiszpańskiej, bez rozróżnienia danego sektora gospodarki, wobec czego Królestwo Hiszpanii uwzględniło globalny stan swojej gospodarki i rozwój gospodarczy w perspektywie średnio- i długoterminowej, a nie konkretną sytuację tego czy innego przedsiębiorstwa.

48 W związku z tym, przewidując warunki korzystania z systemu pomocy o charakterze generalnym i wielosektorowym, dane państwo członkowskie mogło zgodnie z prawem oprzeć się na kryteriach kwalifikowalności mających na celu zidentyfikowanie przedsiębiorstw mających jednocześnie systemowe lub strategiczne znaczenie dla jego gospodarki oraz trwałą i stabilną więź z tą ostatnią.

49 Jeśli chodzi o alternatywny system pomocy, za którym opowiada się skarżąca, oparty na kryterium kwalifikowalności związanym z udziałami w rynku danych przedsiębiorstw, należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Komisja nie musi wypowiadać się abstrakcyjnie w przedmiocie wszelkich alternatywnych środków, które mogą być rozważane, ponieważ o ile dane państwo członkowskie powinno przedstawić w szczegółowy sposób powody przyjęcia rozpatrywanego systemu pomocy, w szczególności w odniesieniu do przyjętych kryteriów kwalifikowalności, o tyle nie jest ono zobowiązane do wykazania w sposób pozytywny, że żaden inny możliwy środek, który z definicji jest hipotetyczny, nie mógłby lepiej służyć osiągnięciu zamierzonego celu. Jeśli wspomniane państwo członkowskie nie podlega takiemu obowiązkowi, skarżąca nie ma podstaw, by wnosić do Sądu o zobowiązanie Komisji do zastąpienia władz krajowych w zakresie badań normatywnych w celu zbadania wszelkich możliwych środków alternatywnych (zob. podobnie wyrok z dnia 6 maja 2019 r., Scor/Komisja, T-135/17, niepublikowany, EU:T:2019:287, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo).

50 W każdym razie kryterium kwalifikowalności proponowane przez skarżącą, oparte na udziałach w rynku zainteresowanych przedsiębiorstw, nie uwzględnia w wystarczającym stopniu celów realizowanych przez rozpatrywany system pomocy, który ma zaradzić poważnym zaburzeniom w gospodarce hiszpańskiej, rozpatrywanej jako całość, w jej różnorodności i w perspektywie trwałego rozwoju gospodarczego. Wydaje się w tym względzie, że ustawodawca hiszpański nie zamierzał przyjąć kryteriów kwalifikowalności opartych na wielkości lub udziale w rynku beneficjentów, lecz raczej na względach średnio- i długoterminowego rozwoju gospodarki hiszpańskiej, przyjmując kryteria raczej jakościowe, a nie ilościowe.

51 W zaskarżonej decyzji Komisja zatwierdziła zatem system pomocy mający rzeczywiście na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego i niewykraczający pod względem jego warunków przyznawania pomocy poza to, co było konieczne do osiągnięcia celu tego systemu. Należy zatem stwierdzić w świetle zasad przypomnianych w pkt 27 powyżej, że system ten nie narusza zasady niedyskryminacji i art. 18 akapit pierwszy TFUE z tego tylko powodu, że sprzyja on przedsiębiorstwom z siedzibą w Hiszpanii mającym główne ośrodki działalności w tym państwie członkowskim.

52 Z powyższego wynika, że cel rozpatrywanego systemu pomocy spełnia wymogi odstępstwa przewidzianego w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE i że warunki przyznawania pomocy nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.

53 W konsekwencji należy oddalić dwie pierwsze części zarzutu pierwszego.

W przedmiocie dwóch ostatnich części zarzutu pierwszego, dotyczących naruszenia swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości

54 Skarżąca przypomina z jednej strony, że ograniczenie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług jest dozwolone, jeżeli jest uzasadnione nadrzędnymi celami interesu ogólnego, niedyskryminacyjne, konieczne i proporcjonalne do realizowanego celu interesu ogólnego, a z drugiej strony, że przesłanki te są kumulatywne i że ograniczenie staje się nieuzasadnione, jeżeli jedna z nich nie jest spełniona. Tymczasem w niniejszej sprawie rozpatrywany system pomocy jest przede wszystkim dyskryminujący, ponieważ traktuje przedsiębiorstwa w różny sposób w zależności od państwa członkowskiego ich siedziby. Ponadto nie jest on proporcjonalny, ponieważ wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia jego celu, ponieważ cel ten mógłby zostać osiągnięty bez naruszenia swobody przedsiębiorczości i swobody

świadczenia usług, gdyby z systemu mogły korzystać wszystkie przedsiębiorstwa prowadzące działalność w Hiszpanii, bez względu na państwo członkowskie ich siedziby, przy uwzględnieniu na przykład przypadającego na nie udziału w rynku.

55 Wreszcie cel leżący w interesie ogólnym polegający na zaradzeniu poważnym zaburzeniom w gospodarce Hiszpanii spowodowanym przez pandemię COVID-19 nie czyni koniecznym udzielenia pomocy jedynie przedsiębiorstwom mającym siedzibę w Hiszpanii, ponieważ niektóre przedsiębiorstwa działające w Hiszpanii z tytułu swobody świadczenia usług, takie jak skarżąca, są równie istotne dla jej gospodarki. Natomiast udzielenie pomocy jedynie przedsiębiorstwom krajowym doprowadzi do fragmentacji rynku wewnętrznego i wyeliminowania konkurentów z innych państw członkowskich, osłabi konkurencję, zwiększy szkody spowodowane przez pandemię COVID-19, doprowadzi do naruszenia struktury sektora lotniczego i ograniczy prawo przewoźników unijnych do swobodnego świadczenia usług przewozów lotniczych na rynku wewnętrznym, bez względu na to, które państwo członkowskie udzieliło im koncesji.

56 Ponieważ skarżąca opiera swą argumentację na istnieniu dyskryminacji wynikającej z rozpatrywanego systemu pomocy i z cechującego ten system braku proporcjonalności, na wstępie należy nawiązać do analizy dwóch pierwszych części zarzutu pierwszego.

57 Następnie należy przypomnieć z jednej strony, że postanowienia traktatu FUE dotyczące swobody przedsiębiorczości mają na celu zapewnienie możliwości korzystania z traktowania krajowego w przyjmującym państwie członkowskim (zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2015 r., Finanzamt Linz, C-66/14, EU:C:2015:661, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

58 Z drugiej strony swoboda świadczenia usług sprzeciwia się stosowaniu wszelkich przepisów krajowych, które czynią świadczenie usług między państwami członkowskimi trudniejszym niż świadczenie usług wyłącznie wewnątrz jednego państwa członkowskiego, niezależnie od istnienia dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub miejsce zamieszkania (zob. podobnie wyrok z dnia 6 lutego 2003 r., Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, pkt 25).

59 Chociaż rozpatrywany system pomocy nie jest skierowany w szczególny sposób do sektora transportu lotniczego, należy zaznaczyć, że skarżąca podnosi rzekome ograniczenie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług głównie w sektorze transportu lotniczego. W tym względzie należy stwierdzić, że zgodnie z art. 58 ust. 1 TFUE swoboda świadczenia usług w dziedzinie transportu została uregulowana postanowieniami tytułu dotyczącego transportu, a mianowicie tytułu VI traktatu FUE. Swoboda świadczenia usług w dziedzinie transportu w ramach prawa pierwotnego podlega zatem odrębnemu reżimowi prawnemu (wyrok z dnia 18 marca 2014 r., International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, pkt 36). W konsekwencji art. 56 TFUE, który ustanawia swobodę świadczenia usług, nie znajduje wprost zastosowania do dziedziny żeglugi powietrznej (wyrok z dnia 25 stycznia 2011 r., Neukirchinger, C-382/08, EU:C:2011:27, pkt 22).

60 Dlatego też środki liberalizacji usług transportu lotniczego mogą być przyjęte jedynie w oparciu o art. 100 ust. 2 TFUE (wyrok z dnia 18 marca 2014 r., International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, pkt 38). Tymczasem, jak słusznie podnosi skarżąca, prawodawca Unii przyjął rozporządzenie (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz.U. 2008, L 293, s. 3) na podstawie tego przepisu, którego celem jest właśnie określenie warunków stosowania w sektorze transportu lotniczego zasady swobody świadczenia usług (zob. analogicznie wyrok z dnia 6 lutego 2003 r., Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, pkt 23, 24).

61 O ile prawdą jest, że z uwagi na definicję zakresu rozpatrywanego systemu pomocy skarżąca nie ma dostępu do środków służących dokapitalizowaniu przyznanych przez Królestwo Hiszpanii, o tyle nie wykazała ona, w jaki sposób wyłączenie to może zniechęcać ją do zakładania działalności w Hiszpanii lub świadczenia usług na kierunkach z i do Hiszpanii. Nie wskazała ona w szczególności okoliczności faktycznych ani prawnych, które sprawiałyby, że rozpatrywany system pomocy wywierałby skutki ograniczające wykraczające poza te, które aktywują zakaz ustanowiony w art. 107 ust. 1 TFUE, ale które – jak stwierdzono w ramach dwóch pierwszych części zarzutu pierwszego – są jednak konieczne i proporcjonalne do zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce hiszpańskiej spowodowanym przez pandemię COVID-19 zgodnie z wymogami art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

62 Ponadto w zaskarżonej decyzji Komisja zbadała, czy wprowadzenie w życie rozpatrywanego systemu pomocy było zgodne z podstawowymi swobodami przepływu, a w szczególności ze swobodą przepływu kapitału i swobodą przedsiębiorczości. W tym względzie wskazała ona, że żadne z kryteriów kwalifikowalności, a w szczególności kryteriów dotyczących systemowego lub strategicznego znaczenia beneficjentów dla gospodarki hiszpańskiej oraz okoliczności, że ich główne ośrodki działalności powinny znajdować się w Hiszpanii, nie może być interpretowane lub stosowane jako uzależniające korzystanie z pomocy od przeniesienia do Hiszpanii ich działalności wykonywanej w innym państwie członkowskim (ust. 46, 59 i 60 zaskarżonej decyzji). Skarżąca nie kwestionuje tej oceny.

63 Z całości powyższych rozważań wynika, że żadna z części zarzutu pierwszego nie może zostać uwzględniona, a tym samym zarzut ten należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia obowiązku wyważenia korzystnych skutków pomocy z jej negatywnymi skutkami dla warunków wymiany handlowej i utrzymania niezakłóconej konkurencji

64 Po pierwsze, skarżąca utrzymuje, że przy badaniu zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym Komisja nie spełniła ciążącego na niej obowiązku wyważenia oczekiwanych pozytywnych skutków tej pomocy z punktu widzenia realizacji celów określonych w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE z jej negatywnymi skutkami w postaci zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi, co stanowi oczywisty błąd w ocenie okoliczności faktycznych, a zatem wystarczający powód do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji. Po drugie, ramy tymczasowe wiążą Komisję i stanowią drugą odrębną podstawę prawną, nakładającą na Komisję obowiązek dokonania takiego wyważenia. Po trzecie, w przypadku gdyby ramy tymczasowe były interpretowane w ten sposób, że nie przewidują takiego obowiązku wyważenia, skarżąca podnosi wobec nich zarzut niezgodności z prawem na podstawie art. 277 TFUE ze względu na to, że ramy te byłyby wówczas sprzeczne z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

65 Komisja, popierana przez Królestwo Hiszpanii i Republikę Francuską, kwestionuje tę argumentację.

66 W myśl art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE „[z]a zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana […] pomoc […] mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego”. Z brzmienia tego przepisu wynika, że jego autorzy uznali, iż w interesie całej Unii leży, by każde z jej państw członkowskich było w stanie przezwyciężyć poważny, a nawet zagrażający jego egzystencji kryzys, który nieuchronnie spowodowałby poważne konsekwencje dla gospodarki wszystkich pozostałych państw członkowskich lub niektórych z nich, a zatem dla Unii jako takiej. Tę wykładnię językową art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE potwierdza porównanie

z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, który dotyczy „pomocy przeznaczonej na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia [ona] warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem”, jako że brzmienie tego ostatniego postanowienia zawiera przesłankę dotyczącą wykazania braku zmiany warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem, która nie występuje w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja, C-594/18 P, EU:C:2020:742, pkt 20, 39).

67 W związku z tym, pod warunkiem że spełnione są przesłanki określone w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, a mianowicie, że wskazane państwo członkowskie rzeczywiście stoi w tym wypadku w obliczu poważnych zaburzeń w swej gospodarce, a środki pomocy przyjęte w celu zaradzenia tym zaburzeniom są z jednej strony konieczne do osiągnięcia tego celu, a z drugiej strony – odpowiednie i proporcjonalne, domniemywa się, że środki te zostały przyjęte w interesie Unii, wobec czego postanowienie to nie zobowiązuje Komisji do wyważenia korzystnych skutków pomocy z jej negatywnymi skutkami dla warunków wymiany handlowej i utrzymania niezakłóconej konkurencji, w przeciwieństwie do tego, co przewiduje art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Innymi słowy – takie wyważenie nie miałoby racji bytu na gruncie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, ponieważ domniemywa się, że jego wynik będzie pozytywny. Okoliczność, że państwo członkowskie zdołało zaradzić poważnym zaburzeniom w swojej gospodarce, może bowiem być wyłącznie korzystna dla Unii w ogólności, a zwłaszcza dla rynku wewnętrznego.

68 Należy zatem stwierdzić, że art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE nie wymaga, by Komisja dokonała wyważenia korzystnych skutków pomocy z jej negatywnymi skutkami dla warunków wymiany handlowej i utrzymania niezakłóconej konkurencji, w przeciwieństwie do tego, co przewiduje art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, lecz wymaga jedynie, by instytucja ta zbadała, czy konkretny środek pomocy jest konieczny, odpowiedni i proporcjonalny do zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce danego państwa członkowskiego. Należy zatem oddalić argument skarżącej, zgodnie z którym obowiązek wyważenia wynika z wyjątkowego charakteru pomocy zgodnej z rynkiem wewnętrznym, w tym pomocy uznanej za zgodną z tym rynkiem na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Z tych samych powodów skarżąca nie może zasadnie powoływać się na wyrok z dnia 19 września 2018 r., HH Ferries i in./Komisja (T-68/15, EU:T:2018:563, pkt 210–214), ponieważ Sąd nie uwzględnił w nim konsekwencji różnicy w brzmieniu między art. 107 ust. 3 lit. b) i art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, podkreślonej przez Trybunał w wyroku z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja (C-594/18 P, EU:C:2020:742, pkt 20, 39).

69 Skarżąca nie może również powoływać się na obligatoryjny charakter wyważenia skutków pomocy na podstawie ram tymczasowych, twierdząc, że wiążą one Komisję i stanowią drugą odrębną podstawę obowiązku, który miałby w tym względzie ciążyć na tej instytucji, ponieważ w ramach tymczasowych nie wspomniano o tego rodzaju obowiązku. W szczególności sekcja 1.2 wspomnianych ram, na którą powołuje się skarżąca i która dotyczy „[p]otrzeby ścisłej koordynacji krajowych środków pomocy”, zawiera tylko jeden punkt, a mianowicie pkt 10, który nie zawiera żadnych uregulowań w tym względzie. Co się tyczy pkt 16a tych ram, również przywołanego przez skarżącą, wspomniane w tym punkcie wyważenie dotyczy stosowania art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, a nie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Skarżąca nie może zatem powoływać się na wspomniany punkt.

70 W związku z tym, ponieważ art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE nie wymaga takiego wyważenia, ramy tymczasowe, które również nie wymagają takiego wyważenia, go nie podważają, wobec czego zarzut niezgodności z prawem również należy oddalić.

71 Zarzut drugi należy zatem oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego zasadniczo błędnej kwalifikacji pomocy jako systemu pomocy

72 Skarżąca podnosi zasadniczo, że Komisja naruszyła prawo, kwalifikując rozpatrywany środek jako system pomocy. Jej zdaniem kryteria kwalifikowalności są niejasne i abstrakcyjne, wobec czego władze hiszpańskie odpowiedzialne za późniejsze dokonanie wyboru beneficjentów dysponują szerokim zakresem uznania. Ponadto skład zarządu świadczy o tym, że wybór beneficjentów ma charakter czysto polityczny wobec braku środków technicznych pozwalających na określenie statusu potencjalnego beneficjenta pomocy. Tymczasem zgodnie z orzecznictwem Sądu (wyrok z dnia 14 lutego 2019 r., Belgia i Magnetrol International/Komisja, T-131/16 i T-263/16, odwołanie w toku, EU:T:2019:91) środek zostaje zakwalifikowany jako system pomocy, gdyby władze krajowe odpowiedzialne za jego wdrożenie nie mogły dysponować zakresem uznania co do określenia istotnych elementów danej pomocy i co do stosowności jej przyznania, co nie ma miejsca w niniejszej sprawie.

73 Komisja i Królestwo Hiszpanii kwestionują argumenty skarżącej.

74 Z zaskarżonej decyzji wynika, że rozpatrywana pomoc została uznana za system pomocy, a nie za pomoc indywidualną (ust. 1 zaskarżonej decyzji).

75 Zgodnie z art. 1 lit. d) rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 [TFUE] (Dz.U. 2015, L 248, s. 9) program pomocowy [system pomocy] oznacza „każde działanie [każdy akt], na którego podstawie, bez potrzeby dalszych środków wykonawczych, można dokonać wypłat pomocy indywidualnej na rzecz przedsiębiorstw określonych w tym akcie w sposób ogólny i abstrakcyjny, oraz każde działanie [każdy akt], na którego podstawie pomoc, która nie jest związana z konkretnym projektem, może zostać przyznana jednemu lub kilku przedsiębiorstwom na czas nieokreślony lub w nieokreślonej kwocie”.

76 W niniejszej sprawie jest bezsporne, że rozpatrywana pomoc nie jest związana z konkretnym projektem i nie jest przyznawana na czas nieokreślony lub w nieokreślonej kwocie w rozumieniu drugiego przypadku wymienionego w art. 1 lit. d) rozporządzenia 2015/1589, a zatem ta druga hipoteza jest pozbawiona znaczenia w niniejszej sprawie.

77 W tych okolicznościach należy zbadać, czy rozpatrywana pomoc stanowi system pomocy w rozumieniu pierwszej hipotezy wymienionej w art. 1 lit. d) tego rozporządzenia.

78 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w szczególnym przypadku systemu pomocy Komisja może ograniczyć się do zbadania cech danego systemu, aby ocenić w uzasadnieniu decyzji, czy ze względu na warunki przewidziane w tym systemie zapewnia on swym beneficjentom, w porównaniu z ich konkurentami, korzyść i prowadzi do uprzywilejowania przedsiębiorstw uczestniczących w wymianie handlowej pomiędzy państwami członkowskimi. A zatem w decyzji dotyczącej takiego systemu Komisja nie ma obowiązku przeprowadzać analizy pomocy przyznanej w każdym indywidualnym przypadku na podstawie tego systemu. Zweryfikowanie indywidualnej sytuacji każdego z przedsiębiorstw, których dana pomoc dotyczy, będzie konieczne dopiero na etapie odzyskiwania pomocy (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 czerwca 2011 r., Comitato „Venezia vuole vivere” i in./Komisja, C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, pkt 63; z dnia

13 czerwca 2013 r., HGA i in./Komisja, od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, pkt 114; z dnia 29 lipca 2019 r., Azienda Napoletana Mobilità, C-659/17, EU:C:2019:633, pkt 27; z dnia 4 marca 2021 r., Komisja/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, pkt 65).

79 W przypadku takiego systemu pomocy należy zatem wprowadzić rozróżnienie pomiędzy przyjęciem tego systemu a przyznaniem pomocy na jego podstawie (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 grudnia 2011 r., France Télécom/Komisja, C-81/10 P, EU:C:2011:811, pkt 22; z dnia 4 marca 2021 r., Komisja/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, pkt 66).

80 Ponadto rzecznik generalna J. Kokott wyjaśniła, że pojęcie systemu, o którym mowa w art. 1 lit. d) rozporządzenia 2015/1589, należy interpretować szeroko. Jej zdaniem skuteczność kontroli pomocy przemawia na rzecz takiej szerokiej wykładni, ponieważ art. 1 lit. d) tego rozporządzenia dotyczy wielu podobnych przypadków. Skuteczność pracy Komisji w tej dziedzinie stanęłaby pod znakiem zapytania, gdyby państwa członkowskie lub zainteresowane strony mogły uniemożliwić kontrolę abstrakcyjnego systemu pomocy, przesuwając tę kontrolę z poziomu ustawowego na poziom administracyjny. Komisja musiałaby wówczas analizować każdą z decyzji indywidualnie, nawet jeśli byłyby to decyzje takiego samego rodzaju (zob. podobnie opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Belgia i Magnetrol International, C-337/19 P, EU:C:2020:990, pkt 64, 65).

81 Przypomniawszy powyższe, należy zbadać, czy zgodnie z brzmieniem art. 1 lit. d) hipoteza pierwsza rozporządzenia 2015/1589 w pierwszej kolejności przepisy prawa hiszpańskiego wskazane przez Komisję w zaskarżonej decyzji jako stanowiące podstawę prawną rozpatrywanego systemu pomocy pozwalają same w sobie, to znaczy bez potrzeby dalszych środków wdrażających, na indywidualne przyznanie pomocy przedsiębiorstwom, które o nią wystąpiły, oraz czy w drugiej kolejności wspomniane przepisy definiują beneficjentów pomocy w sposób ogólny i abstrakcyjny.

82 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że w niniejszej sprawie, zgodnie z ust. 7 zaskarżonej decyzji, podstawą prawną rozpatrywanego środka jest Real Decreto-ley 25/2020, 3 de julio, medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo (dekret królewski z mocą ustawy 25/20 z dnia 3 lipca 2020 r. w sprawie pilnych środków wsparcia odbudowy gospodarczej i zatrudnienia, zwany dalej „RDL”) i Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el funcionamiento del Fondo de Apoyo a la Solvencia de las Empresas Estratégicas (zgoda rady ministrów w sprawie funkcjonowania funduszu wsparcia wypłacalności przedsiębiorstw strategicznych, zwana dalej „ACM”).

83 W tym względzie Sąd stwierdza, że RDL i ACM stanowią akty o charakterze generalnym, które regulują wszystkie cechy rozpatrywanej pomocy. Zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 78 powyżej pozwala to Komisji ograniczyć się do zbadania w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji cech tego środka, jakie wynikają ze wspomnianych powyżej aktów, i zbadania na tej podstawie, czy wspomniany środek zapewnia beneficjentom korzyść w stosunku do ich konkurentów i czy może on uprzywilejowywać przedsiębiorstwa uczestniczące w wymianie handlowej między państwami członkowskimi, bez konieczności przeprowadzania analizy pomocy przyznanej w każdym indywidualnym przypadku na podstawie tego systemu.

84 RDL i ACM regulują bowiem formę pomocy, jej kwotę, okres jej stosowania, kryteria kwalifikowalności beneficjentów, a także organy odpowiedzialne za jej stosowanie oraz procedurę, według której należy postępować.

85 Co się tyczy formy pomocy, z art. 3 ust. 1 i 3 załącznika II do ACM wynika, że pomoc może przybrać formę pożyczek kapitałowych, długów hybrydowych lub innych instrumentów zamiennych na udziały („hybrydowych instrumentów kapitałowych"), subskrypcji akcji („instrumentów udziałowych"), pożyczek podporządkowanych lub innego instrumentu kapitałowego (ust. 15 zaskarżonej decyzji). Jeśli chodzi o całkowity budżet pomocy, to jest on ustalony na podstawie art. 2 ust. 3 RDL na 10 mld EUR, podczas gdy na podstawie ust. 3 aneksu do ACM i pkt 4.1 załącznika II do ACM pomoc w kwocie przekraczającej 250 mln EUR podlega zgłoszeniu indywidualnie Komisji, jak tego wymaga pkt 51 ram tymczasowych (ust. 14 zaskarżonej decyzji), a kwota minimalna pomocy indywidualnej przyznanej na tej podstawie jest co do zasady określona na 25 mln EUR na beneficjenta. Co się tyczy okresu stosowania rozpatrywanej pomocy, finansowanie funduszu może zostać przyznane najpóźniej do dnia 30 czerwca 2021 r., zgodnie z aneksem do ACM (ust. 10 zaskarżonej decyzji). Artykuł 2 załącznika II do ACM przewiduje ponadto wyczerpującą listę trzynastu kumulatywnych kryteriów kwalifikowalności do otrzymania pomocy. Podobnie właściwe przepisy RDL i ACM wskazują organy odpowiedzialne za stosowanie pomocy i regulują procedurę jej przyznawania. W szczególności funduszem kieruje zarząd, który stanowi komitet międzyministerialny podlegający prezesowi SEPI, składający się ponadto z przedstawicieli ministerstw gospodarki, finansów, przemysłu i energii. Zadaniem SEPI jest w szczególności ocena wniosków o przyznanie pomocy, wykorzystywanie funduszy i rejestracja nabytych papierów wartościowych. Zarząd w drodze uchwały podejmuje decyzję o wyniku rozpatrzenia wniosków o przyznanie pomocy oraz warunków przyznanego finansowania, które zostaną określone w umowie podpisywanej z beneficjentem. Zarząd przedstawia te umowy do zatwierdzenia radzie ministrów (ust. 8, 9 zaskarżonej decyzji).

86 Co się tyczy, po drugie, kwestii, czy przepisy RDL i ACM umożliwiają indywidualne przyznanie pomocy „bez potrzeby dalszych środków wdrażających" w rozumieniu art. 1 lit. d) rozporządzenia 2015/1589, należy zauważyć, że kryterium dotyczące „potrzeby dalszych środków wdrażających" oznacza, że indywidualne przyznanie pomocy może nastąpić jedynie za pośrednictwem innych „dalszych" środków, które zostają dodane do przepisów ustanawiających rozpatrywaną pomoc, uzupełniając je lub precyzując.

87 W niniejszej sprawie Sąd stwierdza, że art. 2 ust. 15 RDW przewiduje wyraźnie, iż funkcjonowanie, uruchomienie zasobów i likwidacja funduszu, a także kryteria kwalifikowalności i procedury, jakie należy zastosować, należy określić w ACM „bez potrzeby późniejszego aktu normatywnego". Jak potwierdziło Królestwo Hiszpanii na rozprawie i czemu skarżąca nie zaprzeczyła, nie istnieje żaden inny akt, obojętnie jakiego charakteru, który zostałby dodany do odpowiednich przepisów RDL i ACM, uzupełniając je lub precyzując. Zindywidualizowane przyznanie rozpatrywanej pomocy odbywa się zatem wyłącznie na podstawie przepisów RDL i ACM, bez potrzeby dalszych środków wdrażających.

88 Ponadto należy podkreślić, że sama okoliczność, iż należy zastosować określoną procedurę w celu indywidualnego przyznania pomocy, zgodnie z którą przedsiębiorstwa pragnące z niej skorzystać powinny złożyć o nią wniosek, a organy odpowiedzialne za stosowanie pomocy powinny go rozpatrzyć i ewentualnie wyrazić zgodę, nie oznacza istnienia dalszych środków wdrażających w rozumieniu art. 1 lit. d) rozporządzenia 2015/1589.

89 Ponadto skarżąca nie wskazuje jakiegokolwiek dalszego środka wdrażającego w rozumieniu art. 1 lit. d) rozporządzenia 2015/1589, który miałby uzupełniać lub precyzować właściwe przepisy RDL i ACM.

90 Należy zatem stwierdzić, że przepisy prawa hiszpańskiego wskazane przez Komisję w zaskarżonej decyzji jako podstawa prawna rozpatrywanego systemu pomocy pozwalają same w sobie, to jest bez potrzeby przyjmowania dalszych środków wdrażających, na indywidualne przyznanie pomocy przedsiębiorstwom, które złożyły o nią wniosek.

91 W drugiej kolejności, co się tyczy kwestii, czy wspomniane przepisy definiują beneficjentów pomocy w sposób ogólny i abstrakcyjny, Sąd stwierdza, że beneficjenci rozpatrywanej pomocy nie są wskazani imiennie, lecz są zdefiniowani zgodnie z art. 2 załącznika II do ACM na podstawie wyczerpującej listy trzynastu kumulatywnych kryteriów powszechnie obowiązujących, z których niektóre zostały streszczone w pkt 4 powyżej.

92 Wynika z tego, że przepisy ACM definiują beneficjentów pomocy w sposób ogólny i abstrakcyjny, czego zresztą skarżąca nie kwestionuje.

93 Co więcej, zapytana podczas rozprawy o to, czy jej zdaniem rozpatrywana pomoc powinna była zostać uznana za środek indywidualny, a nie za system pomocy, skarżąca odpowiedziała, że nie jest ona ani jednym, ani drugim, lecz rodzajem pomocy „sui generis" lub „niedefiniowalnej". Wystarczy jednak zaznaczyć w tym względzie, że o ile rozporządzenie 2015/1589 dokonuje rozróżnienia między systemami pomocy a pomocą indywidualną, o tyle nie przewiduje ono żadnego innego rodzaju pomocy poza tymi dwoma kategoriami pomocy (zob. podobnie opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Komisja/Francja i IFP Énergies nouvelles, C-438/16 P, EU:C:2017:951, pkt 79, 80).

94 W konsekwencji Sąd stwierdza, że przesłanki przewidziane w art. 1 lit. d) rozporządzenia 2015/1589 zostały spełnione, wobec czego Komisja mogła uznać rozpatrywaną pomoc za system pomocy, nie naruszając przy tym prawa.

95 Ustalenia tego nie podważają pozostałe argumenty skarżącej.

96 Po pierwsze, argument, który skarżąca opiera na składzie zarządu funduszu, w celu wykazania, że wybór beneficjentów ma charakter czysto polityczny i że zarząd ten jest pozbawiony środków technicznych pozwalających na określenie statusu potencjalnego beneficjenta pomocy, nie znajduje oparcia w faktach. W szczególności z art. 2 załącznika II do ACM wynika bowiem, że wnioski o przyznanie pomocy są najpierw rozpatrywane i oceniane przez SEPI, która sprawdza, przy pomocy niezależnych ekspertów, czy wszystkie kryteria kwalifikowalności zostały spełnione, a informacje przedstawione przez wnioskodawców są wiarygodne i wystarczające. Chodzi zatem o ocenę techniczną wniosków o przyznanie pomocy prowadzoną przez SEPI, która stanowi niezbędny etap procedury przyznawania pomocy. Tymczasem skarżąca pomija ten etap postępowania. W związku z tym nie może ona skutecznie utrzymywać, że wspomniana procedura nie opiera się na żadnym środku technicznym umożliwiającym określenie statusu potencjalnego beneficjenta pomocy.

97 Ponadto sam fakt, że zarząd składa się z przedstawicieli różnych ministerstw odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w danej dziedzinie, w żaden sposób nie stoi na przeszkodzie uznaniu rozpatrywanego środka za system pomocy. Z jednej strony, biorąc pod uwagę rozpatrywane skutki budżetowe dla państwa hiszpańskiego i poważne zaburzenia w gospodarce hiszpańskiej, którym ma zaradzić rozpatrywana pomoc, jest zupełnie normalne, że członkowie zarządu zajmują stanowiska w tych ministerstwach. Z drugiej strony byłoby spekulacją wnioskowanie z samego składu zarządu, że przyznanie pomocy jest wynikiem układów politycznych. Z żadnej informacji, którymi dysponuje Sąd, nie wynika bowiem, że tak właśnie jest. Przeciwnie, jak

podkreśliło Królestwo Hiszpanii, decyzje zarządu, jak również późniejsze zatwierdzenie przez radę ministrów, są podejmowane na podstawie technicznej oceny wniosków przeprowadzonej przez SEPI. Ponadto podczas sesji zarząd może również korzystać z pomocy służb technicznych SEPI, które przeprowadziły analizę i ocenę wniosków, jak przewiduje art. 8 ust. 3 załącznika III do ACM.

98 W każdym razie skarżąca nie przedstawia żadnego konkretnego dowodu mogącego wykazać, że przy podejmowaniu decyzji w sprawie wniosków o pomoc kierowano się względami politycznymi.

99 Po drugie, zdaniem skarżącej kryteria kwalifikowalności są niejasne i abstrakcyjne, wobec czego zarząd dysponuje szerokim zakresem uznania przy ich stosowaniu.

100 Skarżąca nie precyzuje w skardze, którego spośród trzynastu kryteriów kwalifikowalności dotyczy ten argument. Z całościowej lektury jej zarzutu trzeciego można jednak wywnioskować, że wydaje się on dotyczyć głównie kryterium dotyczącego strategicznego i systemowego znaczenia beneficjenta pomocy, jedynego kryterium wyraźnie wymienionego w tej części skargi, jak potwierdziła skarżąca na rozprawie.

101 W tym względzie należy przede wszystkim podkreślić, że z samej natury systemu pomocy wynika, iż kryteria kwalifikowalności są sformułowane w sposób ogólny i abstrakcyjny, tak aby mogły być stosowane do nieokreślonej liczby beneficjentów. Jest tak tym bardziej w przypadku pomocy, takiej jak rozpatrywana w niniejszej sprawie, która znajduje zastosowanie do całości gospodarki danego państwa członkowskiego.

102 Następnie wspomniane kryterium wymienia szereg konkretnych wskazówek, które mogą precyzować i ukierunkowywać jego zastosowanie, takie jak w szczególności przynależność danego przedsiębiorstwa do sektora zdrowia publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, jego rola w realizacji średniookresowych celów transformacji ekologicznej lub cyfryzacji, przedsiębiorstwa innowacyjne lub przedsiębiorstwa świadczące usługi o zasadniczym charakterze.

103 Wreszcie skarżąca nie może również opierać swej argumentacji na wyroku z dnia 14 lutego 2019 r., Belgia i Magnetrol International/Komisja (T-131/16 i T-263/16, odwołanie w toku, EU:T:2019:91, pkt 87). Z jednej strony sprawa, w której zapadł ten wyrok, charakteryzowała się bowiem tym, że większość istotnych elementów rozpatrywanej pomocy nie wynikała z aktów prawa belgijskiego, na których opierał się wspomniany środek. W tych okolicznościach Sąd zbadał, czy Komisja wykazała w sposób wymagany prawem istnienie systematycznego sposobu postępowania ze strony administracji belgijskiej, który ze swej strony może zostać uznany za system pomocy. Tymczasem, w odróżnieniu od tamtej sprawy, w niniejszym przypadku wszystkie cechy charakterystyczne rozpatrywanego systemu pomocy wynikają z aktów, na których opiera się ten system (zob. pkt 82–85 powyżej), który ponadto w żaden sposób nie jest oparty na systematycznym sposobie postępowania ze strony administracji, która to kwestia nawet nie pojawia się w niniejszej sprawie.

104 Z drugiej strony w każdym razie warunek sformułowany przez Sąd w pkt 87 wyroku z dnia 14 lutego 2019 r., Belgia i Magnetrol International/Komisja (T-131/16 i T-263/16, odwołanie w toku, EU:T:2019:91), na który powołuje się skarżąca i zgodnie z którym, aby pomoc mogła zostać uznana za system pomocy, władze krajowe, które stosują ten system, nie mogą dysponować żadnym zakresem uznania co do określenia istotnych elementów danej pomocy i co do stosowności jej przyznania, jest w niniejszym przypadku spełniony.

105 W tym względzie należy zaznaczyć, że warunek ten ma w rzeczywistości na celu upewnienie się, że przepisy ustanawiające daną pomoc zawierają wszystkie elementy istotne dla oceny jej zgodności z rynkiem wewnętrznym, co zwalniałoby Komisję z konieczności przeprowadzenia analizy pomocy przyznanej w każdym indywidualnym przypadku, jak przewiduje to orzecznictwo przytoczone w pkt 78 powyżej. Gdyby bowiem władze krajowe dysponowały zakresem uznania umożliwiającym im określenie, zmianę, dodanie istotnych elementów danej pomocy lub odstąpienie od nich, Komisja nie byłaby w stanie ocenić jej zgodności z rynkiem wewnętrznym bez zbadania konkretnych warunków przyznania pomocy w każdym indywidualnym przypadku.

106 Tak nie jest jednak w niniejszym postępowaniu. Jak wskazano w pkt 78 powyżej, art. 2 załącznika II do ACM zawiera wyczerpującą listę kryteriów kwalifikowalności, które muszą być spełnione łącznie. Organy odpowiedzialne za wdrożenie tego systemu nie mogą zatem ani dodać innych kryteriów kwalifikowalności, ani odstąpić od nich, ani też zmieniać ich treści. Są one zatem zobowiązane do przyznania pomocy, jeżeli spełnione są wszystkie kryteria, pod warunkiem że całkowity budżet środka nie został wyczerpany, lub odmówić przyznania korzyści wynikającej z pomocy, jeżeli jedno z tych kryteriów nie jest spełnione. W tym względzie nie dysponują one zatem żadnym zakresem uznania, lecz działają w ramach kompetencji związanej.

107 Co prawda przy ocenie niektórych kryteriów kwalifikowalności, takich jak kryterium dotyczące strategicznego lub systemowego znaczenia danego przedsiębiorstwa, władze odpowiedzialne za wdrożenie rozpatrywanego systemu mogą być zobowiązane do przeprowadzania ocen, niekiedy złożonych, szeregu istotnych czynników. Jednakże obowiązek dokonania takich ocen jako taki nie stoi na przeszkodzie zakwalifikowaniu rozpatrywanego środka jako systemu pomocy w rozumieniu art. 1 lit. d) rozporządzenia 2015/1589, biorąc pod uwagę z jednej strony kryteria kwalifikowalności wyraźnie określone w przepisach ustanawiających pomoc, od których władze krajowe nie mogą odstąpić, których treści nie mogą zmienić lub do których nie mogą dodać innych kryteriów, a z drugiej strony fakt, że wspomniane kryteria kwalifikowalności, w tym niektóre przedstawione w pkt 4 powyżej, same w sobie dają konkretne wskazówki, którymi kierują się władze krajowe zobowiązane do przeprowadzenia oceny.

108 Skarżąca krytykuje w skardze również ust. 21 zaskarżonej decyzji ze względu na to, że „uprawnienie zarządu do decydowania w każdym przypadku o zakresie decyzji przedsiębiorstwa podlegających uprzedniemu zezwoleniu, które zostaną ujęte w umowie w sprawie tymczasowego publicznego wsparcia finansowego, jest również pozbawione jakiegokolwiek obiektywnego kryterium”. Argument ten opiera się jednak na stronniczym rozumieniu zaskarżonej decyzji. W ust. 20 zaskarżonej decyzji Komisja wskazała bowiem, że w przypadku nabycia akcji przez państwo przysługują mu prawa weta w odniesieniu do niektórych strategicznych decyzji przedsiębiorstwa. Komisja podkreśliła jednak, że wykonywanie wspomnianych praw weta jest ściśle ograniczone do celu przywrócenia rentowności beneficjenta, a także do kwestii wymagających zezwolenia administracyjnego, takich jak zwolnienie pracowników, wybór mniej zanieczyszczających metod produkcji czy też rozwiązania cyfrowe. To uprawnienie zarządu nie jest zatem „pozbawione jakiegokolwiek obiektywnego kryterium”, jak twierdzi skarżąca.

109 Na rozprawie skarżąca dodała również, że władze hiszpańskie dysponują szerokim zakresem uznania przy określaniu kwoty i formy pomocy. Argument ten nie został jednak podniesiony w skardze, a skarżąca nie przedstawiła żadnego uzasadnienia dla spóźnionego jej przedstawienia. Nie można również uznać go za rozszerzenie zarzutu trzeciego, w ramach którego skarżąca wspomina jedynie o rzekomym zakresie uznania władz hiszpańskich w kwestii wyboru beneficjentów i o uprawnieniu zarządu do decydowania o zakresie decyzji przedsiębiorstwa wymagających uprzedniego zezwolenia. Należy zatem odrzucić ten argument jako

niedopuszczalny (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 lutego 2007 r., Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 95; z dnia 16 września 2020 r., BP/FRA, C-669/19 P, niepublikowany, EU:C:2020:713, pkt 15; z dnia 27 września 2012 r., Ballast Nedam Infra/Komisja, T-362/06, EU:T:2012:492, pkt 137).

110 Po trzecie, skarżąca podnosi również w skardze, że „Komisja pozbawiła się swoich uprawnień dyskrecjonalnych w ramach kontroli pomocy państwa i naruszyła prawo, pozwalając Hiszpanii na wykonywanie uprawnień dyskrecjonalnych w zakresie wyboru beneficjentów systemu pomocy". Zapytana podczas rozprawy o dokładny zakres tego argumentu skarżąca z jednej strony przyznała, że pokrywa się on z argumentem dotyczącym kwalifikacji rozpatrywanego środka jako systemu pomocy. Z drugiej strony dodała ona, że tym argumentem zarzuciła Komisji nadużycie władzy. Jednakże ewentualne nadużycie władzy stanowi odrębny zarzut prawny, który nie został podniesiony w skardze, a zatem nie może zostać podniesiony bez jakiegokolwiek uzasadnienia po raz pierwszy na rozprawie. Taki nowy zarzut jest zatem spóźniony i niedopuszczalny zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 109 powyżej.

111 W świetle całości powyższych rozważań zarzut trzeci należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia praw proceduralnych strony skarżącej

112 Zarzut czwarty, dotyczący ochrony praw proceduralnych skarżącej ze względu na brak wszczęcia przez Komisję formalnego postępowania wyjaśniającego pomimo zarzucanego istnienia poważnych wątpliwości, ma w rzeczywistości charakter posiłkowy, gdyż został on podniesiony na wypadek, gdyby Sąd nie zbadał oceny pomocy jako takiej. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że zarzut taki ma umożliwić uznanie, iż zainteresowana strona ma legitymację czynną do wniesienia skargi na podstawie art. 263 TFUE, której w przeciwnym razie byłaby pozbawiona (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 maja 2011 r., Komisja/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, pkt 48; z dnia 27 października 2011 r., Austria/Scheucher-Fleisch i in., C-47/10 P, EU:C:2011:698, pkt 44). Sąd zbadał jednak trzy pierwsze zarzuty skargi, dotyczące oceny pomocy jako takiej, wobec czego zarzut taki jest pozbawiony jego deklarowanego celu.

113 Należy zresztą stwierdzić, że zarzut ten jest pozbawiony autonomicznej treści. W ramach takiego zarzutu strona skarżąca może bowiem powołać się, w celu ochrony uprawnień procesowych przysługujących jej w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego, jedynie na zastrzeżenia pozwalające wykazać, że ocena informacji i dowodów, którymi dysponowała lub mogła dysponować Komisja na etapie badania wstępnego zgłoszonego środka, powinna była wzbudzić wątpliwości co do zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 grudnia 2008 r., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, pkt 81; z dnia 9 lipca 2009 r., 3F/Komisja, C-319/07 P, EU:C:2009:435, pkt 35; z dnia 24 maja 2011 r., Komisja/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, pkt 59), takie jak niewystarczający lub niekompletny charakter badania przeprowadzonego przez Komisję w toku wstępnego postępowania wyjaśniającego lub istnienie skarg wniesionych przez podmioty trzecie. W tym względzie należy zauważyć, że w zarzucie czwartym powtórzono w sposób bardziej zwięzły argumenty podniesione w ramach zarzutów od pierwszego do trzeciego, bez wskazania konkretnych elementów dotyczących ewentualnych poważnych trudności.

114 Z tych względów należy stwierdzić, że ponieważ Sąd zbadał wspomniane zarzuty co do istoty, nie ma potrzeby badania zasadności tego zarzutu.

W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia

115 Skarżąca utrzymuje, że Komisja uchybiła ciążącemu na niej obowiązkowi uzasadnienia, nie dokonując oceny, czy wykluczenie przedsiębiorstw niemających siedziby w Hiszpanii z możliwości skorzystania z pomocy było zgodne z zasadami niedyskryminacji, swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości.

116 Komisja, popierana przez Królestwo Hiszpanii i Republikę Francuską, wnosi o oddalenie zarzutu piątego.

117 Należy przypomnieć w tym względzie, że o ile wymagane zgodnie z art. 296 akapit drugi TFUE uzasadnienie aktu prawnego Unii winno ukazywać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie autora, który wydał dany akt, tak aby umożliwić zainteresowanym poznanie powodów przyjęcia danego środka, a Sądowi dokonanie jego kontroli, o tyle nie jest wymagane, by owo uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności prawne lub faktyczne. To, czy uczyniono zadość obowiązkowi uzasadnienia, należy ponadto oceniać z uwzględnieniem nie tylko brzmienia aktu, lecz również jego kontekstu, jak też całości przepisów prawa normujących daną dziedzinę (zob. wyrok z dnia 7 lutego 2018 r., American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo).

118 W niniejszej sprawie, jeśli chodzi o charakter omawianego tu aktu, zaskarżona decyzja została wydana w ramach wstępnego etapu badania pomocy przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE, którego jedynym celem jest umożliwienie Komisji wyrobienia sobie pierwszej opinii na temat częściowej lub całkowitej zgodności spornej pomocy ze wspólnym rynkiem, bez konieczności wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w ust. 2 tego artykułu, który z kolei ma na celu umożliwienie Komisji zebrania wszelkich informacji o całości danych dotyczących danej pomocy.

119 Decyzja taka, która jest wydawana w krótkim terminie, powinna zawierać jedynie powody, dla których Komisja uważa, iż nie stoi w obliczu poważnych trudności w zakresie oceny zgodności danej pomocy z rynkiem wewnętrznym (wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, pkt 65).

120 Co się tyczy kontekstu, w jaki wpisuje się niniejsza sprawa, charakteryzuje się on pandemią COVID-19 oraz niezwykle naglącą sytuacją, w której Komisja przyjęła najpierw ramy tymczasowe, dostarczające zarówno państwom członkowskim, jak i przedsiębiorstwom dotkniętym skutkami pandemii pewną liczbę wskazówek, następnie zbadała środki, które zostały jej zgłoszone przez rzeczone państwa, w szczególności na podstawie owych ram, i wreszcie wydała decyzje odnoszące się do tych środków, w tym zaskarżoną decyzję. W tym względzie z pkt 1–6 powyżej wynika, że między zgłoszeniem rozpatrywanego systemu pomocy a wydaniem zaskarżonej decyzji upłynęło zaledwie jedenaście dni.

121 Tymczasem pomimo charakteru zaskarżonej decyzji i wyjątkowych okoliczności, które towarzyszyły jej wydaniu, należy zaznaczyć, że zawiera ona jednak 92 ustępy i pozwala zrozumieć podstawy faktyczne i prawne, dla których Komisja postanowiła nie wnosić zastrzeżeń w odniesieniu do rozpatrywanego systemu pomocy. Tak więc w zaskarżonej decyzji Komisja przedstawiła, choć niekiedy w skrócie, powody, dla których rozpatrywany system pomocy spełnia warunki określone w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

122 Jeśli chodzi w szczególności o uzasadnienie zaskarżonej decyzji dotyczące wyłączenia z przyznania pomocy przedsiębiorstw niemających siedziby w Hiszpanii, należy przypomnieć, że Trybunał miał już okazję orzec, iż obowiązek uzasadnienia ogranicza się co do zasady do powodów, dla których dana kategoria podmiotów korzysta z danego środka, lecz nie wymaga uzasadnienia wykluczenia wszystkich innych podmiotów gospodarczych, które nie znajdują się w porównywalnej sytuacji. Ponieważ liczba kategorii wyłączonych z możliwości skorzystania z danego środka jest potencjalnie nieograniczona, nie można od Komisji wymagać przedstawienia szczegółowego uzasadnienia dla każdej z nich (zob. podobnie wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, pkt 81). W niniejszej sprawie, w odniesieniu do systemu pomocy mającego zastosowanie do całej gospodarki państwa członkowskiego, w związku z czym liczba podmiotów wykluczonych z korzystania z tego systemu może być potencjalnie nieograniczona, spoczywający na Komisji obowiązek uzasadnienia nie sięga aż tak daleko, by wymagać od niej zbadania, czy wszystkie podmioty lub niektóre z wykluczonych w ten sposób podmiotów znajdują się w sytuacji porównywalnej z sytuacją beneficjentów pomocy, i uzasadnienia w danym wypadku wykluczenia wszystkich tych podmiotów z przyznania pomocy.

123 Ponadto w każdym razie ze względu na to, że zaskarżona decyzja przedstawia z jednej strony cechy systemu pomocy, w tym kryteria kwalifikowalności do korzystania z tego systemu, a z drugiej strony, chociaż pokrótce, powody, dla których Komisja uznała, że wspomniany system nie narusza podstawowych swobód przepływu (zob. w szczególności ust. 46, 59 i 60 zaskarżonej decyzji), pozwala ona zarówno skarżącej na skorzystanie z jej prawa do skutecznego środka prawnego, jak to wynika z jej pierwszego zarzutu, który wykazuje, że mogła ona zrozumieć zakres zaskarżonej decyzji w tym względzie, jak i Sądowi na dokonanie kontroli.

124 Należy zatem oddalić zarzut piąty.

125 Uwzględniając całość powyższych rozważań, należy oddalić skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

126 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy ją obciążyć własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję zgodnie z żądaniami tej instytucji.

127 Królestwo Hiszpanii i Republika Francuska pokrywają własne koszty zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Ryanair DAC zostaje obciążony własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję Europejską.

3) Królestwo Hiszpanii i Republika Francuska pokrywają własne koszty.

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Stancu

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 19 maja 2021 r.

Podpisy