A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (kibővített tizedik tanács)

2021. május 19.*

[A 2021. augusztus 11-i végzéssel kijavított szöveg]

„Állami támogatások – Spanyolország – A spanyol gazdaság számára rendszerszinten és stratégiailag jelentős vállalkozások támogatására irányuló feltőkésítési intézkedések a Covid19-világjárvánnyal szemben – Kifogást nem emelő határozat – Állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret – A valamely tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére irányuló intézkedés – Valamely tagállam gazdaságának egészére irányuló intézkedés – A hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve – A szolgáltatásnyújtás szabadsága és a letelepedés szabadsága – Arányosság – A támogatás kedvezményezettjeinek Spanyolországban való letelepedésére vonatkozó kritérium – A támogatás kedvező hatásainak a kereskedelmi feltételekre és a torzulásmentes verseny fenntartására gyakorolt kedvezőtlen hatásaihoz viszonyított mérlegelésének hiánya – Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja – A »támogatási program« fogalma – Indokolási kötelezettség”

A T-628/20. sz. ügyben,

[A 2021. augusztus 11-i végzéssel kijavítva] a **Ryanair DAC** (székhelye: Swords [Írország], képviselik: F.-C. Laprévote, E. Vahida, V. Blanc, I.–G. Metaxas-Maranghidis ügyvédek)

felperesnek

az **Európai Bizottság** (képviselik: L. Flynn, S. Noë és F. Tomat, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

támogatják:

a **Spanyol Királyság** (képviselik: L. Aguilera Ruiz és S. Centeno Huerta, meghatalmazotti minőségben)

és

a **Francia Köztársaság** (képviselik: P. Dodeller és T. Stehelin, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó felek,

* Az eljárás nyelve: angol.

az SA.57659 (2020/N) – Spanyolország Covid19 – Feltőkésítési alap – állami támogatásról szóló, 2020. július 31-i C(2020) 5414 final bizottsági határozat megsemmisítése iránt az EUMSZ 263. cikk alapján benyújtott kérelme tárgyában,

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített tizedik tanács),

tagjai: A. Kornezov elnök (előadó), E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse és M. Stancu bírák,

hivatalvezető: I. Pollalis tanácsos,

tekintettel az eljárás írásbeli szakaszára és a 2021. február 24-i tárgyalásra,

meghozta a következő

Ítéletet

A jogvita előzményei

1. 2020. július 20-án a Spanyol Királyság az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének megfelelően egy, a stratégiai vállalkozások fizetőképességét támogató alap (a továbbiakban: Alap) létrehozására irányuló támogatási programot jelentett be az Európai Bizottságnál azon életképes, a spanyol gazdaság számára rendszerszintűnek vagy stratégiainak tekintett vállalkozások fizetőképességének támogatása érdekében, amelyek a Covid19-világjárvány miatt átmeneti nehézségekkel küzdenek.

2. Az Alap a Spanyolországban letelepedett nem pénzügyi vállalkozások által kibocsátott pénzügyi eszközök és értékpapírok megvásárlása útján nyújt finanszírozást, a méret vagy a gazdasági ágazat korlátozása nélkül. Az Alapot igazgatótanács irányítja, amely a támogatási kérelmekre vonatkozó határozatokat hoz, és meghatározza a kedvezményezetteknek nyújtott állami finanszírozás feltételeit. A spanyol állam részesedéseit kezelő állami holding, a Sociedad Española de Participaciones Industriales (ipari részesedések spanyol társasága, a továbbiakban: SEPI) feladata többek között a kérelmek előzetes értékelése, az alapok felhasználása és az állam által megszerzett értékpapírok nyilvántartásba vétele. Az igazgatótanács az állami finanszírozás nyújtásáról szóló határozatokat jóváhagyás céljából a spanyol minisztertanács elé terjeszti. Az Alap igazgatótanácsa egy tárcaközi bizottság, amelynek elnöke a SEPI elnöke, és amelynek további tagjai a gazdasági, a pénzügyi, az ipari és az energiaügyi minisztériumok képviselői.

3. A támogatási program költségvetését 10 milliárd euróban állapították meg, amelyet az állami költségvetésből finanszíroznak. Az Alap beavatkozásai – főszabály szerint – meghaladják a kedvezményezettenkénti 25 millió eurót. Ugyanakkor a kedvezményezettenként 250 millió eurót meghaladó támogatásokat egyenként bejelentik a Bizottságnak. Az Alap által finanszírozott ideiglenes támogatási ügyleteket 2021. június 30-ig nyújtják.

4. A szóban forgó támogatási program igénybevételéhez a vállalkozásoknak több együttes támogatási feltételnek kell megfelelniük, köztük lényegében a következőknek:

– olyan nem pénzügyi vállalkozások, amelyek székhelye és fő tevékenységi központja Spanyolországban van;

– egy konkrét tevékenységi ágazathoz tartozásuk okán a közegészséghez és a közbiztonsághoz fűződő kapcsolataik, vagy akár a gazdaság egészére gyakorolt befolyásuk, az innovációs tevékenységeik, az általuk nyújtott szolgáltatások alapvető jellege vagy az ökológiai átmenettel, digitalizálással, termelékenység növekedésével és az emberi tőkével kapcsolatos középtávú célok megvalósításában betöltött szerepük miatt rendszerszintűnek vagy stratégiai jelentőségűnek tekinthetők;

– tevékenységük megszűnésének veszélyével szembesülnek, vagy az átmeneti állami támogatás nélkül aktivitásuk megőrzése súlyos nehézségekbe ütközik;

– tevékenységük kényszerű megszüntetése nemzeti vagy regionális szinten kedvezőtlen és jelentős hatással járna a gazdasági aktivitásra vagy a foglalkoztatásra;

– közepes és hosszú távú életképességüket életképességi terv benyújtásával igazolják, amelyben megjelölik, hogy a vállalkozás milyen módon tudja leküzdeni a válságot, és amely leírja az állami támogatás javasolt felhasználását;

– az Alapból nyújtott állami támogatás visszafizetésére vonatkozó előzetes ütemtervet mutatnak be;

– nem tekinthetők olyan vállalkozásnak, amely már 2019. december 31-én nehéz helyzetben volt.

5. Ezenkívül a szóban forgó támogatási programból részesülni kívánó vállalkozásoknak megfelelő bizonyítékokkal kell igazolniuk, hogy nem vagy csak az életképességüket akadályozó költségen érhető el számukra a bankokon vagy pénzügyi piacokon keresztül történő magánfinanszírozás.

6. 2020. július 31-én a Bizottság elfogadta az SA.57659 (2020/N) – Spanyolország Covid19 – Feltőkésítési alap – állami támogatásról szóló C(2020) 5414 final határozatot (a továbbiakban: megtámadott határozat), amelyben megállapította, hogy a szóban forgó intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak minősül, és az az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja és a 2020. április 3-án (HL 2020. C 112 I, 1. o.), 2020. május 13-án (HL 2020. C 164., 3. o.) és 2020. június 29-én (HL 2020. C 218., 3. o.) módosított, az „Állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret a gazdaságnak a jelenlegi Covid19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából” című, 2020. március 19-i bizottsági közlemény (HL 2020. C 91. I, 1. o.), (a továbbiakban: ideiglenes keret) alapján összeegyeztethető a belső piaccal, így annak tekintetében nem emelt kifogást.

Az eljárás és a felek kérelmei

7. A Törvényszék Hivatalához 2020. október 16-án benyújtott keresetlevelével a felperes Ryanair DAC előterjesztette a jelen keresetet.

8. A felperes a Törvényszék Hivatalához ugyanezen a napon benyújtott beadványában kérte, hogy a Törvényszék a jelen keresetről a Törvényszék eljárási szabályzatának 151. és 152. cikke alapján gyorsított eljárásban határozzon. 2020. november 10-i határozatával a Törvényszék (tizedik tanács) helyt adott a gyorsított eljárás iránti kérelemnek.

9. A Bizottság ellenkérelmét 2020. november 30-án nyújtotta be a Törvényszék Hivatalához.

10. Az eljárási szabályzat 106. cikkének (2) bekezdése alapján a felperes 2020. december 14-én a tárgyalás tartása iránt indokolt kérelmet terjesztett elő.

11. A tizedik tanács javaslatára a Törvényszék az eljárási szabályzata 28. cikkének alkalmazásával úgy határozott, hogy az ügyet kibővített ítélkező testület elé utalja.

12. A Törvényszék Hivatalához 2020. december 18-án és december 22-én benyújtott beadványaiban a Spanyol Királyság és a Francia Köztársaság kérte, hogy a jelen eljárásba a Bizottság kérelmeinek támogatása végett beavatkozhasson.

13. A Törvényszék tizedik tanácsának elnöke a 2021. január 12-i határozatával engedélyezte a Spanyol Királyság és a Francia Köztársaság beavatkozását.

14. A 2021. január 14-én közölt pervezető intézkedésekkel a Spanyol Királyság és a Francia Köztársaság számára az eljárási szabályzat 154. cikkének (3) bekezdése alapján engedélyezték beavatkozási beadvány benyújtását. 2021. január 28-án, illetve 29-én a Francia Köztársaság és a Spanyol Királyság beavatkozási beadványt nyújtott be a Törvényszék Hivatalához.

15. A Törvényszék az eljárási szabályzat 89. cikke szerinti pervezető intézkedés keretében 2021. február 5-én felhívta a Bizottságot és a Spanyol Királyságot, hogy a tárgyaláson válaszoljanak két kérdésre. A Bizottság és a Spanyol Királyság eleget tettek e felhívásnak.

16. A felperes azt kéri, hogy a Törvényszék:

– semmisítse meg a megtámadott határozatot;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

17. A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:

– utasítsa el a keresetet;

– a felperest kötelezze a költségek viselésére;

18. A Spanyol Királyság és a Francia Köztársaság azt kéri, hogy a Törvényszék a keresetet mint elfogadhatatlant, vagy – másodlagosan – mint teljes egészében megalapozatlant utasítsa el.

A jogkérdésről

19. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az uniós bíróság jogosult mérlegelni az egyes ügyek körülményei alapján, hogy a gondos igazságszolgáltatás indokolja-e a kereset érdemi elutasítását, anélkül hogy ezt megelőzően határozna annak elfogadhatóságáról (lásd ebben az értelemben: 2002. február 26-i Tanács kontra Boehringer ítélet, C-23/00 P, EU:C:2002:118, 51. és 52. pont; 2016. szeptember 14-i Trajektna luka Split kontra Bizottság ítélet, T-57/15, nem tették közzé, EU:T:2016:470, 84. pont). Következésképpen, tekintettel különösen a jelen eljárás gyorsított eljáráskénti engedélyezéséhez vezető megfontolásokra, valamint arra, hogy milyen jelentőség fűződik az ügy érdemére vonatkozó gyors válaszhoz mind a felperes, mind pedig a Bizottság, a Spanyol Királyság és a Francia Köztársaság számára, először is meg kell vizsgálni a kereset megalapozottságát, anélkül hogy előzetesen határozni kellene annak elfogadhatóságáról.

20. Keresete alátámasztása érdekében a felperes öt jogalapra hivatkozik, amelyek közül az első a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a letelepedés szabadsága elvének megsértésén, a második a támogatás kedvező hatásainak a kereskedelmi feltételekre és a torzulásmentes verseny fenntartására gyakorolt kedvezőtlen hatásaival szembeni mérlegelési kötelezettség megsértésén, a harmadik a szóban forgó intézkedés támogatási programnak való téves minősítésén, a negyedik a felperes eljárási jogainak megsértésén, az ötödik pedig az indokolási kötelezettség megsértésén alapul.

Az első, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a letelepedés szabadsága elvének megsértésére alapított jogalapról

21. Az első jogalap lényegében négy részből áll, amelyek közül az első azon alapul, hogy a támogatási program sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, a második azon alapul, hogy az nem szükséges és nem is arányos a kitűzött cél elérésével, a harmadik azon alapul, hogy korlátozza a szolgáltatásnyújtás szabadságát és a letelepedés szabadságát, a negyedik pedig azon, hogy az így bevezetett korlátozás nem igazolt.

Az első jogalapnak a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének megsértésére alapított első két részéről

22. A felperes azt állítja, hogy a megtámadott határozat sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, mivel a szóban forgó intézkedés hátrányosan megkülönböztető a nem Spanyolországban letelepedett és fő tevékenységi központtal nem e tagállamban rendelkező vállalkozásokkal szemben, amelyek ki vannak zárva a támogatási programból, holott azok – mint a felperes is – a spanyol gazdaság számára szintén rendszerszintű és stratégiai jelentőséggel bírhatnak. Márpedig az ilyen eltérő bánásmód nem szükséges és nem is arányos a kitűzött céllal, mivel azok a vállalkozások, amelyek székhelye és fő tevékenységi központja nem Spanyolországban van, de ebben a tagállamban működnek, a Covid19-világjárvány által okozott ugyanazon nehézségekkel szembesültek, a spanyol piacról való kilépésük társadalmi nehézségeket okozna és súlyosan zavarná a spanyol gazdaságot, és az érintett vállalkozásoknak a piaci részesedés alapján történő támogatása alternatív és hátrányos megkülönböztetéstől mentes intézkedés lenne.

23. A Spanyol Királyság és a Francia Köztársaság által támogatott Bizottság vitatja a felperes érveit.

24. Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja értelmében a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető többek között a valamely tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás.

25. Az ítélkezési gyakorlat szerint a Szerződés általános szerkezetéből következik, hogy az EUMSZ 108. cikk szerinti eljárás soha nem vezethet a Szerződés különös rendelkezéseivel ellentétes eredményre. Ezért az olyan állami támogatást, amely bizonyos feltételeinél fogva sérti a Szerződés egyéb rendelkezéseit, a Bizottság nem nyilváníthatja a közös piaccal összeegyeztethetőnek. Hasonlóképp, azt az állami támogatást, amely bizonyos feltételeinél fogva sérti az uniós jog olyan általános elveit, mint az egyenlő bánásmód elve, a Bizottság nem nyilváníthatja a közös piaccal összeegyeztethetőnek (2008. április 15-i Nuova Agricast ítélet, C-390/06, EU:C:2008:224, 50. és 51. pont; 2020. szeptember 22-i Ausztria kontra Bizottság ítélet, C-594/18 P, EU:C:2020:742, 44. pont).

26. A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a szóban forgó támogatási program igénybevételére való jogosultság egyik feltétele – nevezetesen a kedvezményezettek spanyolországi letelepedésére vonatkozó feltétel, valamint az, hogy fő tevékenységi központjaik e tagállam területén helyezkedjenek el – azzal a következménnyel jár, hogy eltérő bánásmódot alkalmaznak a Spanyolországban letelepedett és ott fő tevékenységi központtal rendelkező vállalkozások, amelyek igénybe vehetik a támogatási programot, ha egyébként a többi jogosultsági feltételt is teljesítik, valamint a más tagállamban letelepedett vagy fő tevékenységi központtal ott rendelkező vállalkozások között, amelyek nem vehetnek részt e programban.

27. Feltételezve, hogy – amint azt a felperes állítja – ez az eltérő bánásmód hátrányos megkülönböztetésnek tekinthető, meg kell vizsgálni, hogy azt jogszerű cél igazolja-e, és hogy e cél eléréséhez az szükséges, megfelelő és arányos-e. Hasonlóképpen, amennyiben a felperes az EUMSZ 18. cikk első bekezdésére hivatkozik, hangsúlyozni kell, hogy e rendelkezés szerint a Szerződések alkalmazási körében és „az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül”, tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés. Következésképpen meg kell vizsgálni, hogy ez az eltérő bánásmód megengedett-e a megtámadott határozat jogalapját képező EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja alapján. E vizsgálat magában foglalja egyrészt azt, hogy a szóban forgó támogatási program célja megfelel az utóbbi rendelkezésben foglalt követelményeknek, másrészt pedig, hogy a támogatás nyújtásának részletszabályai nem haladják-e meg az e cél eléréséhez szükséges mértéket.

28. Először is, a szóban forgó támogatási program célját illetően emlékeztetni kell arra, hogy a Spanyol Királyság ezen intézkedést az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjára alapította (a megtámadott határozat (5) preambulumbekezdése). Az említett program ily módon arra irányul, hogy megszüntesse a spanyol gazdaságban a Covid19-világjárvány által okozott komoly zavart, ahogyan az a megtámadott határozat (57) és (58) preambulumbekezdéséből kitűnik, ami megfelel az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjában említett esetek egyikének. A szóban forgó támogatási program révén a spanyol gazdaság szempontjából rendszerszinten vagy stratégiailag jelentősnek tekintett vállalkozások elegendő külső finanszírozással rendelkeznek ahhoz, hogy lehetőségük legyen tőkeszerkezetük helyreállítására mindaddig, amíg a hitel- és tőkepiac működését a Covid19-világjárvány súlyosan megzavarja.

29. Meg kell állapítani, hogy mivel mind a spanyol gazdaság Covid19-világjárványból eredő súlyos zavarának, mind ez utóbbi spanyol gazdaságra gyakorolt jelentős negatív hatásainak fennállását a megtámadott határozatban a jogilag megkövetelt módon bizonyították, a szóban forgó támogatási program célja megfelel az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjában előírt feltételeknek.

30. Ráadásul a támogatás kedvezményezettjeinek stratégiai és rendszerszintű jelentőségére vonatkozó kritérium jól tükrözi a szóban forgó támogatás célját, vagyis az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja értelmében vett, a spanyol gazdaságban bekövetkezett komoly zavar megszüntetését.

31. Másodszor, annak vizsgálatát illetően, hogy a támogatás nyújtásának részletszabályai nem haladják meg a szóban forgó támogatási program céljának eléréséhez szükséges mértéket, és megfelelnek-e az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjában előírt feltételeknek, a következő megfontolásokat kell figyelembe venni.

32. Először, a szóban forgó támogatási program megfelelő és szükséges jellegét illetően meg kell állapítani, hogy a jelen ügyben a támogatási programot többek között az ideiglenes keret „Feltőkésítési támogatás” című 3.11. szakasza alapján fogadták el, amelynek 44. és 45. pontja a következőket írja elő:

„44 Ez az ideiglenes keret az uniós állami támogatási szabályokkal összefüggésben meghatározza azokat a kritériumokat, amelyek alapján a tagállamok saját tőke és/vagy hibrid tőkeinstrumentumok formájában állami támogatást nyújthatnak a Covid19-világjárvány miatt pénzügyi nehézségekkel küzdő vállalkozásoknak. Célja annak biztosítása, hogy a gazdaság zavarai ne eredményezzék a Covid19-járvány előtt életképes vállalkozások szükségtelen kivonulását a piacról. A feltőkésítések ezért nem haladhatják meg a kedvezményezett életképességének biztosításához szükséges minimumot, és nem haladhatják meg az annak eléréséhez szükséges mértéket, hogy visszaállítsák a kedvezményezett tőkestruktúráját a Covid19-járvány előtti szintre. A nagyvállalatoknak be kell számolniuk arról, hogy a kapott támogatás hogyan támogatja tevékenységüket a zöld és digitális átálláshoz kapcsolódó uniós célkitűzésekkel – beleértve a klímasemlegesség 2050-ig történő megvalósítására irányuló uniós célkitűzést – és nemzeti kötelezettségekkel összhangban.

45 A Bizottság ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a saját tőke és/vagy hibrid tőkeinstrumentumok formájában, programok részeként vagy egyedi esetekben nyújtott nemzeti állami támogatásra csak egyéb megfelelő megoldás hiányában kerülhet sor. Ezen túlmenően az ilyen instrumentumok kibocsátását szigorú feltételekhez kell kötni, mivel nagymértékben torzítják a vállalkozások közötti versenyt. Következésképpen e beavatkozások csak az érintett vállalat tőkéjében való állami részesedést, az állam ellentételezését és az állam részesedéstől való megválását egyértelműen szabályozó feltételek, irányítási rendelkezések és a versenytorzulást korlátozó megfelelő intézkedések mellett hajthatók végre. Mindezek alapján a Bizottság megjegyzi, hogy a nemzeti támogatási intézkedések oly módon történő kialakítása, amely megfelel a tagállami gazdaságok zöld és digitális átalakításával kapcsolatos uniós szakpolitikai célkitűzéseknek, lehetővé teszi a fenntarthatóbb hosszú távú növekedést, és ösztönzi a klímasemlegesség 2050-ig történő megvalósítására vonatkozó elfogadott uniós cél elérését.”

33. Következésképpen a Spanyol Királyság a szóban forgó támogatási program elfogadásával az ideiglenes keret 3.11. szakasza alapján, a tagi kölcsönök, a hibrid adósságok vagy egyéb, saját tőkévé alakítható eszközök (hibrid tőkeinstrumentumok), részvényjegyzések (sajáttőke-eszközök), alárendelt kölcsön vagy más tőkeinstrumentum formájában történő feltőkésítési támogatást (a megtámadott határozat (15) preambulumbekezdése) kíván nyújtani bizonyos olyan vállalkozások számára, amelyek a Covid19-világjárvány miatt ideiglenesen kedvezőtlen hatásokkal szembesülnek.

34. A felperes lényegében azt állítja, hogy nem megfelelő és nem is szükséges a támogatást kizárólag a Spanyolországban letelepedett és fő tevékenységi központtal e tagállamban rendelkező vállalkozásoknak nyújtani.

35. E tekintetben mindenekelőtt rá kell mutatni, hogy a szóban forgó támogatási program abból áll, hogy a spanyol állam saját tőkét vagy hibrid instrumentumokat nyújt, amelyek révén a tagállam – ahogyan az ideiglenes keret 45. pontjából kitűnik – lényegében ideiglenesen részessé válik az érintett vállalkozások tőkéjében. Figyelemmel a szóban forgó feltőkésítési intézkedések jellegére, az érintett tagállam jogosan törekszik arra, hogy megbizonyosodjon a kedvezményre jogosult

vállalkozásoknak a tagállam területén történő szilárd jelenlétéről, valamint az e vállalkozások és a tagállam gazdasága közötti tartós kapcsolatról. E tagállam hatóságainak ugyanis képeseknek kell lenniük arra, hogy folyamatosan és hatékonyan ellenőrizzék a támogatás felhasználásának módját, valamint az irányítási rendelkezések és a versenytorzulás korlátozása érdekében hozott egyéb intézkedések tiszteletben tartását. Ezenkívül képesnek kell lenniük arra, hogy megszervezzék és felügyeljék a spanyol állam e vállalkozások tőkéjéből való későbbi kilépését. E célból az érintett tagállamnak hatáskörrel kell rendelkeznie arra, hogy szükség esetén beavatkozzon a szóban forgó állami finanszírozás nyújtására vonatkozó feltételek és kötelezettségvállalások betartásának kikényszerítése érdekében.

36. Az a támogatási kritérium, hogy a támogatás kedvezményezettjei Spanyolországban legyenek letelepedve és fő tevékenységi központjuk e tagállam területén legyen található, megfelel annak, hogy az érintett tagállamnak biztosítania kell e kedvezményezettek jelenlétének és a spanyol gazdasággal való tartós kötelékének bizonyos stabilitását. Az említett kritérium ugyanis nemcsak azt követeli meg, hogy a kedvezményezett székhelye spanyol területen legyen, hanem azt is, hogy fő tevékenységi központjai e területen helyezkedjenek el, amely pontosan azt bizonyítja, hogy a szóban forgó támogatási program azon vállalkozások támogatását célozza, amelyek ténylegesen és tartósan a spanyol gazdaságban vannak jelen, ami megfelel az e gazdaság súlyos zavarának megszüntetésére irányuló program céljának.

37. Ezzel szemben a spanyol gazdasággal való ilyen szilárd és tartós kapcsolat fennállása főszabály szerint kevésbé valószínű mind az egyszerű szolgáltatókat illetően, amelyek szolgáltatásnyújtása – jellegénél fogva – nagyon rövid határidőn belül, de akár azonnali hatállyal megszüntethető, mind pedig a Spanyolországban letelepedett olyan vállalkozásokat illetően, amelyek fő tevékenységi központjai a spanyol állam területén kívül találhatók, így a tevékenységük támogatására irányuló esetleges állami finanszírozás kevésbé járul hozzá ezen tagállam gazdasága súlyos zavarának megszüntetéséhez.

38. Rá kell mutatni továbbá, hogy annak szükségessége, hogy meg kell bizonyosodni a szóban forgó támogatás kedvezményezettjei spanyol gazdasággal való szilárd és tartós kapcsolatának fennállásáról, a szóban forgó program egészét megalapozza, ahogyan az mind a támogatás egyéb kritériumaiból, mind pedig nyújtásának részletszabályaiból kitűnik.

39. Meg kell ugyanis állapítani, hogy kizárólag a spanyol gazdaság szempontjából rendszerszinten vagy stratégiailag jelentősnek tekintett vállalkozások részesülhetnek a szóban forgó támogatásból. A Spanyol Királyság azzal, hogy így alakította ki a szóban forgó támogatási programot, úgy döntött, hogy csak azokat a vállalkozásokat támogatja, amelyek a gazdaságában alapvető szerepet játszanak, tekintettel arra, hogy nehézségeik – e vállalkozások rendszerszintű és stratégiai jelentőségénél fogva – komolyan befolyásolják a spanyol gazdaság általános állapotát. Ennélfogva azok a vállalkozások, amelyek nem tekinthetők a spanyol gazdaság számára rendszerszinten vagy stratégiailag jelentősnek, nem tarthatnak igényt a szóban forgó támogatásra, még akkor sem, ha Spanyolországban telepedtek le, és fő tevékenységi központjaik e tagállam területén vannak.

40. Több más támogatási kritérium is tükrözi, hogy a spanyol államnak meg kell bizonyosodnia a támogatás kedvezményezettjei és a gazdasága közötti tartós, azaz közép- és hosszú távú kapcsolat fennállásáról. Így a kedvezményezettek rendszerszintű és stratégiai jelentőségére vonatkozó kritérium többek között utal „az ökológiai átmenettel, a digitalizálással, a termelékenység növekedésével és az emberi tőkével kapcsolatos középtávú célok megvalósításában betöltött szerepükre”. Egy másik támogatási kritérium megköveteli, hogy a kedvezményezettek közép- és hosszú távon bizonyítsák életképességüket egy életképességi terv bemutatásával, amely ismerteti,

hogy a vállalkozás hogyan tudja áthidalni a válságot, és részletezi az állami támogatás javasolt felhasználását (a megtámadott határozat (10) preambulumbekezdésének d) pontja). Ezenfelül az érintett vállalkozásoknak be kell mutatniuk az Alapból nyújtott állami támogatás visszafizetésére vonatkozó előzetes ütemtervet, valamint az ezen ütemterv tiszteletben tartása érdekében meghozandó intézkedéseket (a megtámadott határozat (10) preambulumbekezdésének e) pontja). E kritériumok tehát konkrétan tükrözik annak szükségességét egyrészt, hogy a szóban forgó kedvezményezett tartósan, közép- és hosszú távon folyamatosan integrálódjon a spanyol gazdaságba annak érdekében, hogy megfeleljen a fent említett fejlesztési céloknak, másrészt pedig, hogy a spanyol hatóságok ellenőrizhessék a kedvezményezettek kötelezettségvállalásainak tiszteletben tartását és végrehajtását.

41. A szóban forgó támogatási program egy sor utólagos korlátozást is tartalmaz, amelyek célja a verseny torzulásainak korlátozása és a kedvezményezettek egészséges irányításának, valamint a támogatás felhasználási módjának a biztosítása (a megtámadott határozat (36)–(39) preambulumbekezdése), továbbá az átláthatóságra és a nemzeti hatóságok felé történő számviteli elszámolásra vonatkozó kötelezettségeket ír elő a szóban forgó támogatás felhasználását illetően (a megtámadott határozat (40) preambulumbekezdése). Így például mindaddig, amíg a kapott támogatást vissza nem térítik, a kedvezményezettek számára tilos a túlzott kockázatvállalás vagy a támogatásból finanszírozott agresszív kereskedelmi terjeszkedés folytatása. Ugyanígy nem reklámozhatják az Alap által megvalósított, kereskedelmi célú befektetéseket. Mindaddig, amíg vissza nem térítik a támogatás legalább 75%-át, a kedvezményezettek számára tilos bizonyos összefonódások vagy felvásárlások végrehajtása (a megtámadott határozat (78)–(81) preambulumbekezdése). Ezenkívül, amíg a támogatást teljes egészében vissza nem fizetik, a kedvezményezettek nem fizethetnek osztalékot (a megtámadott határozat (82) preambulumbekezdése), és felső határt írnak elő a vezető tisztviselőik díjazására (a megtámadott határozat (83) preambulumbekezdése). Egyébiránt, ha az Alapból történő tőkebeviteltől számított hat év elteltével az Alap tulajdonában lévő részvények aránya nem csökken 15% alá, a kedvezményezettnek szerkezetátalakítási tervet kell benyújtania a spanyol hatóságoknak, amelyek azt jóváhagyás céljából bejelentik a Bizottságnak (a megtámadott határozat (89) preambulumbekezdése). Létrehoznak egy mechanizmust is annak elkerülése érdekében, hogy a kedvezményezett az állam részvényeit harmadik felek közvetítésével az állami befektetés névértékénél alacsonyabb áron vásárolja vissza (a megtámadott határozat (35) és (74) preambulumbekezdése). Ezen utólagos korlátozások szintén azt bizonyítják, hogy a spanyol hatóságok számára szükséges és kötelező a kedvezményezettek tevékenységei különböző vonatkozásainak folyamatos ellenőrzése. E célból hatáskörrel kell rendelkezniük arra, hogy adott esetben beavatkozzanak e korlátozások tiszteletben tartása érdekében.

42. Úgy tűnik tehát, hogy a Spanyol Királyság a támogatási kritériumoknak és a fenti 34–40. pontban felidézett utólagos korlátozásoknak az elfogadásával lényegében arra törekedett, hogy megbizonyosodjon arról, hogy a támogatás kedvezményezettjei és gazdasága között állandó és kölcsönös kapcsolat áll fenn, amely illeszkedik a közép- és hosszú távú gazdasági fejlődés szempontjához.

43. Így azzal, hogy a támogatás nyújtását kizárólag azokra a vállalkozásokra korlátozza – e vállalkozásokat a spanyol gazdasághoz fűző stabil és kölcsönös kapcsolatok miatt –, amelyek a spanyol gazdaság számára rendszerszinten vagy stratégiailag jelentősek, valamint amelyek Spanyolországban telepedtek le, és fő tevékenységi központjai annak területén találhatóak, a szóban forgó támogatási program egyaránt alkalmas és szükséges az e tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére irányuló cél elérésére.

44. Másodszor, ami a szóban forgó támogatási program arányos jellegét illeti, a felperes lényegében úgy véli, hogy valamely vállalkozás rendszerszintű és stratégiai jelentőségű lehet a spanyol gazdaság számára még akkor is, ha nem Spanyolországban telepedett le, így az említett program által követett cél elérhető úgy is, hogy támogatási feltételnek nem a letelepedés helye szerinti tagállam kritériumát, hanem egy, az érintett vállalkozások piaci részesedésére vonatkozó másik kritériumot írnak elő.

45. E tekintetben, bár nem kizárt, hogy egy olyan vállalkozás, amely nem Spanyolországban telepedett le, és amelynek fő tevékenységi központjai nem e tagállamban vannak, bizonyos különleges körülmények között rendszerszinten vagy stratégiailag jelentősnek bizonyulhat a spanyol gazdaság számára, emlékeztetni kell arra, hogy a közpénzeknek az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja keretében történő odaítélése azt feltételezi, hogy az érintett – maga is nehéz helyzetben lévő – tagállam által nyújtott támogatás megszüntetheti a gazdaságban bekövetkezett zavarokat, ami feltételezi azon vállalkozások helyzetének átfogó figyelembevételét, amelyek segíthetik az említett gazdaság helyreállítását, és ami különös jelentőséget ad az említett állam területével való állandó és tartós kapcsolat kritériumának.

46. Egyrészt ugyanis annak szükségessége, hogy a támogatás kedvezményezettjeinek a spanyol gazdasággal szilárd és tartós kapcsolata legyen, amely a szóban forgó támogatási program alapjául szolgál, nem teljesülne, vagy legalábbis meggyengülne, ha a Spanyol Királyság olyan másik kritériumot fogadott volna el, amely lehetővé tette volna a spanyol területen, a felpereshez hasonló egyszerű szolgáltatóként működő olyan vállalkozások támogatását, amelyek – ahogyan arra a fenti 36. pontban már emlékeztettünk – szolgáltatásnyújtása nagyon rövid határidőn belül, akár azonnali hatállyal megszüntethető. Így semmi nem biztosítja a Spanyol Királyság számára, hogy azok a vállalkozások, amelyek nem a területén telepedtek le, és fő tevékenységi központjaik nem a területén találhatók, a gazdaságához való hozzájárulásukat a válság után is fenntartsák, feltéve, hogy a feltőkésítési intézkedésekkel támogatták őket.

47. Másrészt az a tény, hogy a felperes a legnagyobb spanyolországi légitársaság, amely e tagállamban megközelítőleg a piac 20%-ával rendelkezik, vagy hogy az e piacról való kivonulás szociális nehézségekkel járna, nem jelenti azt, hogy a Bizottság mérlegelési hibát követett volna el, amikor megállapította, hogy a szóban forgó támogatási program összeegyeztethető a belső piaccal. Ez az érv ugyanis a felperesnek a spanyolországi légiutas-szállítási piacon fennálló sajátos helyzetén alapul, míg a szóban forgó támogatási program a teljes spanyol gazdaság támogatására irányul, az érintett gazdasági ágazat megkülönböztetése nélkül, így a Spanyol Királyság teljes gazdaságának helyzetét, valamint a közép- és hosszú távú gazdasági fejlődés kilátásait vette figyelembe, nem pedig egy adott vállalkozás sajátos helyzetét.

48. Következésképpen az általános és több ágazatra kiterjedő hatályú támogatási programból való kedvezmény nyújtására vonatkozó részletszabályok előírásával a szóban forgó tagállam jogszerűen támaszkodhatott olyan támogatási kritériumokra, amelyek a gazdasága számára rendszerszinten vagy stratégiailag jelentős, valamint az azzal állandó és szilárd kapcsolatban álló vállalkozások azonosítására irányulnak.

49. Ami a felperes által javasolt, az érintett vállalkozások piaci részesedésére vonatkozó támogatási kritériumon alapuló alternatív támogatási programot illeti, emlékeztetni kell arra, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint a Bizottságnak nem kell absztrakt módon állást foglalnia minden lehetséges tervezett alternatív intézkedésről, mivel jóllehet az érintett tagállamnak részletesen be kell mutatnia a szóban forgó támogatási program elfogadásának indokait, különösen az elfogadott támogatási kritériumokat illetően, nem köteles pozitív módon bizonyítani, hogy

semmilyen más elképzelhető, jellegénél fogva hipotetikus intézkedés nem biztosíthatja jobban a kitűzött cél elérését. Ha az említett tagállamot nem terheli ilyen kötelezettség, a felperes nem kérheti megalapozottan a Törvényszéktől, hogy kötelezze a Bizottságot arra, hogy a nemzeti hatóságok szerepét vegye át a normatív lehetőségek felkutatására vonatkozó ezen feladattal kapcsolatban annak érdekében, hogy megvizsgáljon minden elképzelhető alternatív intézkedést (lásd ebben az értelemben: 2019. május 6-i Scor kontra Bizottság ítélet, T-135/17, nem tették közzé, EU:T:2019:287, 94. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

50. Mindenesetre a felperes által javasolt támogatási kritérium, amely az érintett vállalkozások piaci részesedésén alapul, nem kellőképpen veszi figyelembe azokat a célokat, amelyeket a szóban forgó, az összességében, sokféleségében és a fenntartható gazdasági fejlődés szempontjából vizsgált spanyol gazdaság egészét érintő komoly zavar megszüntetésére irányuló támogatási program követ. E tekintetben úgy tűnik, hogy a spanyol jogalkotó nem a kedvezményezettek méretén vagy piaci részesedésén, hanem inkább a spanyol gazdaság közép- és hosszú távú gazdasági fejlődésével kapcsolatos megfontolásokon alapuló támogatási kritériumokat kívánt elfogadni azzal, hogy inkább minőségi, nem pedig mennyiségi szempontokat vett figyelembe.

51. A Bizottság tehát a megtámadott határozatban egy olyan támogatási programot hagyott jóvá, amely ténylegesen a tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére irányul, és nyújtásának részletszabályait illetően nem haladja meg az említett program céljának eléréséhez szükséges mértéket. Ennélfogva a fenti 27. pontban hivatkozott elvekre tekintettel meg kell állapítani, hogy az említett program nem sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét és az EUMSZ 18. cikk első bekezdését pusztán amiatt, mert előnyben részesíti a Spanyolországban letelepedett és fő tevékenységi központtal e tagállamban rendelkező vállalkozásokat.

52. A fentiekből következik, hogy a szóban forgó támogatási program célja megfelel az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjában előírt eltérés követelményeinek, és hogy a támogatás nyújtásának részletszabályai nem haladják meg az e cél eléréséhez szükséges mértéket.

53. Következésképpen az első jogalap első két részét el kell utasítani.

Az első jogalapnak a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a letelepedés szabadsága elvének megsértésére alapított utolsó két részéről

54. A felperes emlékeztet egyrészt arra, hogy a letelepedés szabadságának és a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása jogszerű, ha azt közérdeken alapuló kényszerítő indok igazolja, hátrányos megkülönböztetéstől mentes, szükséges és arányos a kitűzött közérdekű célhoz képest, másrészt, hogy e feltételek kumulatívak, és a korlátozás igazolatlanná válik, ha közülük akár csak egy nem teljesül. Márpedig a jelen ügyben a szóban forgó támogatási program először is hátrányosan megkülönböztető, mivel a vállalkozásokat a letelepedésük helye szerinti tagállam szerint eltérő bánásmódban részesíti. Továbbá nem arányos, mivel túllép a célja eléréséhez szükséges mértéken, mivel ez utóbbi elérhető lenne a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságának megsértése nélkül is, ha e program a Spanyolországban működő valamennyi vállalkozás számára, függetlenül a letelepedés szerinti tagállamtól, rendelkezésére állna, például a piaci részesedés figyelembevételével.

55. Végül a Covid19-világjárvány miatt a spanyol gazdaságban bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére irányuló közérdekű cél nem teszi szükségessé kizárólag a Spanyolországban letelepedett vállalkozások támogatását, mivel bizonyos Spanyolországban működő vállalkozások, mint a felperes is, a szolgáltatásnyújtás szempontjából ugyanolyan fontosak a spanyol gazdaság

számára. Ezzel szemben az a tény, hogy kizárólag a nemzeti vállalkozások részesülnek támogatásban, a belső piac széttöredezettségéhez és más tagállamok versenytársainak kiiktatásához vezet, gyengíti a versenyt, súlyosbítja a Covid19-világjárvány által okozott károkat, végeredményben sérti a légiközlekedési ágazat szerkezetét, és korlátozza az uniós fuvarozók azon jogát, hogy a belső piacon szabadon nyújtsanak légi szállítási szolgáltatásokat, függetlenül attól, hogy melyik tagállam adta ki az engedélyüket.

56. Előzetesen az első jogalap első két részének vizsgálatára kell utalni, amennyiben a felperes a szóban forgó támogatási programból eredő hátrányos megkülönböztetés fennállására és az e programot jellemző arányosság hiányára alapítja érvelését.

57. Ezt követően emlékeztetni kell egyrészt arra, hogy az EUM-Szerződés letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseinek szövege szerint azok célja a nemzeti bánásmódnak a fogadó tagállamban történő biztosítása (lásd ebben az értelemben: 2015. október 6-i Finanzamt Linz ítélet, C-66/14, EU:C:2015:661, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

58. Másrészt, a szolgáltatásnyújtás szabadságával ellentétes minden olyan nemzeti szabályozás alkalmazása, amely a tagállamok közötti szolgáltatásnyújtást nehezebbé teszi a tisztán tagállamon belüli szolgáltatásnyújtásnál, függetlenül attól, hogy fennáll-e az állampolgárság vagy a lakóhely szerinti hátrányos megkülönböztetés (lásd ebben az értelemben: 2003. február 6-i Stylianakis ítélet, C-92/01, EU:C:2003:72, 25. pont).

59. Jóllehet a szóban forgó támogatási program nem különösen a légiközlekedési ágazatra vonatkozik, rá kell mutatni, hogy a felperes elsősorban a légi közlekedési ágazatban kifogásolja a letelepedés szabadságának és a szolgáltatásnyújtás szabadságának állítólagos korlátozását. E tekintetben meg kell állapítani, hogy az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdése értelmében a közlekedés területén a szolgáltatásnyújtás szabadságára a közlekedésre vonatkozó cím rendelkezései az irányadók, nevezetesen az EUM-Szerződés VI. címe. A közlekedés területén a szolgáltatásnyújtás szabadságára tehát az elsődleges jog keretében egy különálló jogi rendszer vonatkozik (2014. március 18-i International Jet Management ítélet, C-628/11, EU:C:2014:171, 36. pont). Következésképpen az EUMSZ 56. cikk, amely a szolgáltatásnyújtás szabadságát rögzíti, konkrétan nem alkalmazható a légi közlekedés területén (2011. január 25-i Neukirchinger ítélet, C-382/08, EU:C:2011:27, 22. pont).

60. A légiközlekedési szolgáltatások liberalizációjára irányuló intézkedéseket tehát kizárólag az EUMSZ 100. cikk (2) bekezdése alapján lehet elfogadni (2014. március 18-i International Jet Management ítélet, C-628/11, EU:C:2014:171, 38. pont). Márpedig, amint arra a felperes helyesen rámutat, az uniós jogalkotó ezen rendelkezés alapján fogadta el a Közösségben a légi járatok működtetésére vonatkozó közös szabályokról szóló, 2008. szeptember 24-i 1008/2008/EK rendeletet (HL 2008. L 293., 3. o.), amelynek éppen az a célja, hogy meghatározza a szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének a légi közlekedési ágazatban történő alkalmazásának feltételeit (lásd analógia útján: 2003. február 6-i Stylianakis ítélet, C-92/01, EU:C:2003:72, 23. és 24. pont).

61. Márpedig, noha igaz, hogy a szóban forgó támogatási program hatályának meghatározása miatt a felperes meg van fosztva a Spanyol Királyság által nyújtott feltőkésítési intézkedésekhez való hozzáféréstől, a felperes nem bizonyítja, hogy e kizárás mennyiben alkalmas arra, hogy visszatartsa őt attól, hogy Spanyolországban telepedjen le, vagy hogy Spanyolországból kiinduló és Spanyolországba irányuló szolgáltatásokat nyújtson. A felperes nem jelöli meg többek között azokat a ténybeli vagy jogi elemeket sem, amelyek arra engednének következtetni, hogy a szóban

forgó támogatási program olyan korlátozó hatásokat váltana ki, amelyek meghaladják az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében előírt tilalmat, de amelyek – ahogyan az az első jogalap első két részével összefüggésben megállapításra került – mindazonáltal az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének megfelelően szükségesek és arányosak annak a komoly zavarnak a megszüntetéséhez, amelyet a Covid19-világjárvány okozott a spanyol gazdaságban.

62. Ráadásul a megtámadott határozatban a Bizottság megvizsgálta, hogy a szóban forgó támogatási program végrehajtása összeegyeztethető-e az alapvető mozgási szabadságokkal, és különösen a tőke szabad mozgásával és a letelepedés szabadságával. E tekintetben rámutatott arra, hogy a támogatási feltételek egyikét – különösen pedig a spanyol gazdaság számára rendszerszintű vagy stratégiai jelentőség feltételét, valamint azt, hogy a fő tevékenységi központoknak Spanyolországban kell lenniük – sem lehet úgy értelmezni vagy alkalmazni, hogy a támogatásból részesülés alá van rendelve a más tagállamban gyakorolt tevékenységek Spanyolországba telepítésének (a megtámadott határozat (46), (59) és (60) preambulumbekezdése). A felperes nem vitatja ezt az értékelést.

63. A fentiek összességéből következik, hogy az első jogalap egyik részének sem lehet helyt adni, és ennélfogva az említett jogalapot el kell utasítani.

A második, a támogatás kedvező hatásainak a kereskedelmi feltételekre és a torzulásmentes verseny fenntartására gyakorolt kedvezőtlen hatásaihoz viszonyított mérlegelésre vonatkozó kötelezettség megsértésére alapított jogalapról

64. Először is, a felperes előadja, hogy a Bizottság a támogatás közös piaccal való összeegyeztethetőségének vizsgálata során nem tett eleget azon kötelezettségének, hogy mérlegelje a támogatás által az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjában foglalt célok elérése szempontjából várt pozitív hatásokat a verseny torzulása és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt negatív hatásokkal szemben, ami a tények értékelése során elkövetett nyilvánvaló hibának, tehát a megtámadott határozat megsemmisítéséhez elegendő indoknak minősül. Másodszor, az ideiglenes keret köti a Bizottságot, és az egy másik különálló jogalapot jelent, amely arra kötelezi a Bizottságot, hogy e mérlegelést elvégezze. Harmadszor, abban az esetben, ha az ideiglenes keretet úgy kellene értelmezni, hogy az nem ír elő ilyen mérlegelésre vonatkozó kötelezettséget, a felperes az EUMSZ 277. cikk alapján jogellenességi kifogást emel vele szemben azzal az indokkal, hogy az említett keret így ellentétes az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjával.

65. A Spanyol Királyság és a Francia Köztársaság által támogatott Bizottság vitatja ezt az érvelést.

66. Az EUMSZ 107. cikk 3) bekezdésének b) pontja értelmében „[a] belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető […] egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás”. E rendelkezés szövegéből következik, hogy az alkotói úgy vélték, hogy az egész Unió érdeke, hogy egyik vagy másik tagállamának lehetősége legyen egy olyan súlyos, sőt akár egzisztenciális válság leküzdésére, amely csak súlyos következményekkel járhat a többi tagállam egészének vagy egy részének gazdaságára, és így magára az Unióra. Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése b) pontja szövegének ezen szó szerinti értelmezését megerősíti az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének c) pontjával való összehasonlítás, amely szerint „az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekkel ellentétes mértékben”, mivel ez utóbbi rendelkezés szövege egy olyan feltételt tartalmaz, amely a kereskedelmi feltételek közös érdekkel ellentétes mértékű befolyásolása hiányának igazolására

vonatkozik, amely nem szerepel az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjában (lásd ebben az értelemben: 2020. szeptember 22-i Ausztria kontra Bizottság ítélet, C-594/18 P, EU:C:2020:742, 20. és 39. pont).

67. Ily módon, amennyiben az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjában előírt feltételek teljesülnek, vagyis a jelen ügyben az érintett tagállam valóban a gazdaságában bekövetkezett komoly zavarral szembesül, és az e zavar megszüntetése érdekében elfogadott támogatások egyrészt szükségesek e cél eléréséhez, másrészt pedig megfelelőek és arányosak, vélelmezni kell, hogy az említett intézkedéseket az Unió érdekében fogadták el, és így e rendelkezés nem követeli meg, hogy a Bizottság a támogatás kedvező hatásait a kereskedelmi feltételekre és a torzulásmentes verseny fenntartására gyakorolt kedvezőtlen hatásaihoz képest mérlegelje, ellentétben azzal, amit az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének c) pontja előír. Másként fogalmazva, az ilyen mérlegelésnek nincs létjogosultsága az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja keretében, mivel annak eredménye vélelmezetten pozitív. Ugyanis az, hogy valamely tagállam a gazdaságában bekövetkezett súlyos zavart megszünteti, általában véve csak kedvező lehet általában az Unió és különösen a belső piac számára.

68. Meg kell tehát állapítani, hogy az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja nem követeli meg, hogy a Bizottság a támogatás kedvező hatásait a kereskedelmi feltételekre és a torzulásmentes verseny fenntartására gyakorolt kedvezőtlen hatásaihoz képest mérlegelje, ellentétben azzal, amit az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének c) pontja előír, hanem csak azt kell vizsgálnia, hogy a szóban forgó támogatási intézkedés szükséges, megfelelő és arányos-e az érintett tagállam gazdaságában bekövetkezett súlyos zavar megszüntetése szempontjából. Következésképpen el kell utasítani a felperes azon érvét, amely szerint a mérlegelés kötelezettsége az összeegyeztethető támogatások kivételes jellegéből ered, ideértve azokat is, amelyeket az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja értelmében összeegyeztethetőnek nyilvánítottak. Ugyanezen okokból a felperes nem hivatkozhat megalapozottan a 2018. szeptember 19-i HH Ferries és társai kontra Bizottság ítéletre (T-68/15, EU:T:2018:563, 210–214. pont), mivel a Törvényszék ott nem vette figyelembe az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja és az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének c) pontja között meglévő, a Bíróság által a 2020. szeptember 22-i Ausztria kontra Bizottság ítéletben (C-559/12 P, EU:C:2020:742, EU:C:2074. 20. és 39. pont) hangsúlyozott különbség következményeit.

69. A felperes nem hivatkozhat az ideiglenes kereten alapuló mérlegelés kötelező jellegére sem, azzal érvelve, hogy az köti a Bizottságot és e tekintetben a fennálló kötelezettségétől elkülönülő második jogalapot szolgáltat, mivel ilyen kötelezettség nem szerepel az ideiglenes keretben. Különösen az említett keret általa hivatkozott 1.2. pontja, amely „[a] nemzeti támogatási intézkedések szoros európai szintű koordinálásának szükségesség[ér]e” vonatkozik, egyetlen pontot tartalmaz, a 10. pontot, amely e vonatkozásban semmilyen előírást nem tartalmaz. Ami az említett keretnek a felperes által szintén hivatkozott 16a. pontját illeti, az említett pontban hivatkozott mérlegelés az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése c) pontjának, nem pedig az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése b) pontjának alkalmazására vonatkozik. Ennélfogva a felperes erre nem hivatkozhat.

70. Ennélfogva, mivel az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja nem követel meg ilyen mérlegelést, az ideiglenes keret, amely szintén nem ír elő ilyen mérlegelést, ennek nem mond ellent, így a jogellenességi kifogást szintén el kell utasítani.

71. A második jogalapot tehát mint megalapozatlant el kell utasítani.

A harmadik, lényegében arra alapított jogalapról, hogy a támogatást tévesen minősítették támogatási programnak

72. A felperes lényegében előadja, hogy a Bizottság tévesen alkalmazta a jogot, amikor a szóban forgó intézkedést támogatási programnak minősítette. Álláspontja szerint a támogatási feltételek homályosak és elvontak, így a kedvezményezettek későbbi kiválasztásával megbízott spanyol hatóságok széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek. Ezenkívül az igazgatótanács összetétele azt bizonyítja, hogy a kedvezményezettek kiválasztása tisztán politikai jellegű, mivel nincsenek olyan technikai eszközök, amelyek lehetővé tennék a támogatás potenciális kedvezményezettje minőségének meghatározását. Márpedig a Törvényszék ítélkezési gyakorlata szerint (2019. február 14-i Belgium és Magnetrol International kontra Bizottság ítélet, T-131/16 és T-263/16, fellebbezés alatt, EU:T:2019:91) valamely intézkedés akkor minősülne támogatási programnak, ha a végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok nem rendelkeznének mérlegelési mozgástérrel a szóban forgó támogatás lényegi elemeinek meghatározását és a támogatás nyújtásának célszerűségét illetően, amiről a jelen ügyben nincs szó.

73. A Bizottság és a Spanyol Királyság vitatja a felperes érveit.

74. A megtámadott határozatból kitűnik, hogy a szóban forgó támogatást támogatási programnak, nem pedig egyedi támogatásnak minősítették (a megtámadott határozat (1) preambulumbekezdése).

75. Az [EUMSZ 108. cikk] alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2015. július 13-i (EU) 2015/1589 tanácsi rendelet (HL 2015. L 248., 9. o.) 1. cikkének d) pontja értelmében támogatási programnak minősül minden „olyan jogi aktus, amely alapján – anélkül, hogy további végrehajtási intézkedésre volna szükség – egyedi támogatásokat lehet megítélni azon vállalkozások számára, amelyeket a jogi aktusban általános vagy elvont módon jelöltek meg, illetve olyan jogi aktus, amelynek alapján a meghatározott projekthez nem kapcsolódó támogatást egy vagy több vállalkozásnak lehet megítélni határozatlan időre és/vagy meghatározatlan összegben”.

76. A jelen ügyben nem vitatott, hogy a szóban forgó támogatás nem kapcsolódik meghatározott projekthez, és azt nem a 2015/1589 rendelet 1. cikkének d) pontjában említett második eset értelmében vett határozatlan időre vagy meghatározatlan összegben nyújtják, így e második eset a jelen ügyben nem releváns.

77. E körülmények között meg kell vizsgálni, hogy a szóban forgó támogatás az e rendelet 1. cikkének d) pontjában említett első eset értelmében vett támogatási programnak minősül-e.

78. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a támogatási programok esetében a Bizottság szorítkozhat a szóban forgó program jellemzőinek tanulmányozására, amikor a határozat indokolásában azt mérlegeli, hogy e program az általa előírt alkalmazási módok jellemzői folytán érzékelhető előnyt biztosít-e a kedvezményezettjeinek a versenytársaikhoz képest, továbbá olyan jellegű-e, hogy elsősorban azokat a vállalkozásokat részesíti előnyben, amelyek részt vesznek a tagállamok közötti kereskedelemben. Így a Bizottság az ilyen programra vonatkozó határozatban nem köteles elemzést lefolytatni az e program alapján nyújtott valamennyi egyedi támogatásról. Csak a támogatások visszatérítésének szakaszában lesz szükséges minden egyes érintett vállalkozás egyedi helyzetének vizsgálata (lásd ebben az értelemben: 2011. június 9-i Comitato „Venezia vuole vivere” és társai kontra Bizottság ítélet, C-71/09 P, C-73/09 P és C-76/09 P, EU:C:2011:368, 63. pont; 2013. június 13-i HGA és társai kontra Bizottság ítélet, C-630/11 P–C-633/11 P,

EU:C:2013:387, 114. pont; 2019. július 29-i Azienda Napoletana Mobilità ítélet, C-659/17, EU:C:2019:633, 27. pont; 2021. március 4-i Bizottság kontra Fútbol Club Barcelona ítélet, C-362/19 P, EU:C:2021:169, 65. pont).

79. Következésképpen az ilyen támogatási rendszer esetében különbséget kell tenni egyrészt e támogatási rendszer elfogadása, másrészt pedig az említett rendszer alapján nyújtott támogatások között (lásd ebben az értelemben: 2011. december 8-i France Télécom kontra Bizottság ítélet, C-81/10 P, EU:C:2011:811, 22. pont; 2021. március 4-i Bizottság kontra Fútbol Club Barcelona ítélet, C-362/19 P, EU:C:2021:169, 66. pont).

80. Ezenkívül Kokott főtanácsnok pontosította, hogy a 2015/1589 rendelet 1. cikkének d) pontjában szereplő program fogalmát tágan kell értelmezni. Álláspontja szerint az állami támogatások ellenőrzésének hatékony érvényesülése a tág értelmezés mellett szól, amennyiben ezen rendelet 1. cikkének d) pontja hasonló esetek sokaságára vonatkozik. Márpedig a Bizottságot e területen terhelő feladatok hatékonyságát veszélyeztetné, ha a tagállamok vagy az érdekelt felek megakadályozhatnák egy elvont támogatási program vizsgálatát azzal, hogy azt a jogalkotási szintről a közigazgatási szintre helyezik. A Bizottságnak ebben az esetben minden határozattal egyesével kellene foglalkoznia, még ha azok hasonlóak is (lásd ebben az értelemben: Kokott főtanácsnok Bizottság kontra Belgium és Magnetrol International ügyre vonatkozó indítványa, C-337/19 P, EU:C:2020:990, 64. és 65. pont).

81. Ennek felidézését követően meg kell vizsgálni, hogy a 2015/1589 rendelet 1. cikke d) pontja első fordulatának megfelelően, először is a spanyol jog azon rendelkezései, amelyeket a Bizottság a megtámadott határozatban a szóban forgó támogatási program jogalapjaként azonosított, önmagukban – vagyis további végrehajtási intézkedések nélkül – lehetővé teszik-e, hogy egyedi támogatásokat nyújtsanak a kérelmező vállalkozásoknak, másodszor pedig, hogy a hivatkozott rendelkezések általános és elvont jelleggel határozzák-e meg a támogatás kedvezményezettjeit.

82. Először is, meg kell állapítani, hogy a jelen ügyben a megtámadott határozat (7) preambulumbekezdése szerint a szóban forgó intézkedés jogalapja a Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo (a gazdasági újraindítást és a foglalkoztatást támogató sürgős intézkedésekről szóló, 2020. július 3-i 25/2020 királyi törvényerejű rendelet, a továbbiakban: RDL), valamint az Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el funcionamiento del Fondo de Apoyo a la Solvencia de las Empresas Estratégicas (a stratégiai vállalkozások fizetőképességét támogató alap működéséről szóló minisztertanácsi megállapodás, a továbbiakban: ACM).

83. E tekintetben a Törvényszék megállapítja, hogy az RDL és az ACM általános hatályú jogi aktusoknak minősülnek, amelyek a szóban forgó támogatás valamennyi jellemzőjét szabályozzák. A fenti 78. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatnak megfelelően ez lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy a megtámadott határozat indokolásában ezen intézkedés jellemzőinek tanulmányozására szorítkozzon, úgy ahogyan azok a fent említett jogi aktusokból kitűnnek, és ennek alapján vizsgálja, hogy az említett intézkedés előnyt biztosít-e a kedvezményezettjeinek a versenytársaikkal szemben, és olyan jellegű-e, hogy a tagállamok közötti kereskedelemben részt vevő vállalkozások javára szolgálhat, anélkül, hogy a Bizottság köteles lenne minden egyes, e program alapján nyújtott egyedi támogatást elemezni.

84. Az RDL és az ACM ugyanis szabályozza a támogatás formáját, összegét, alkalmazási időszakát, a kedvezményezettek jogosultsági feltételeit, valamint az annak alkalmazásáért felelős szerveket és a követendő eljárást.

85. Így a támogatás formáját illetően az ACM II. melléklete 3. cikkének (1) és (3) bekezdéséből kitűnik, hogy a támogatás részesedést biztosító kölcsön, hibrid adósság vagy saját tőkévé alakítható egyéb eszköz (hibrid tőkeeszközök), részvényjegyzések (sajáttőke-eszközök), alárendelt kölcsön vagy más tőkeeszköz formáját öltheti (a megtámadott határozat (15) preambulumbekezdése). Ami a támogatás teljes költségvetését illeti, azt az RDL 2. cikkének (3) bekezdése 10 milliárd euróban határozza meg, míg az ACM függelékének (3) bekezdése és az ACM II. mellékletének 4.1. pontja értelmében a 250 millió eurót meghaladó összegű támogatásokat a Bizottságnak egyedileg be kell jelenteni, ahogyan azt egyébiránt az ideiglenes keret 51. szakasza is megköveteli (a megtámadott határozat (14) preambulumbekezdése), és az ennek alapján nyújtott egyedi támogatások minimális összegét főszabály szerint kedvezményezettenként 25 millió euróban állapították meg. A szóban forgó támogatás alkalmazási időszakát illetően az Alapból történő finanszírozás az ACM függelékének megfelelően legkésőbb 2021. június 30-ig nyújtható (a megtámadott határozat (10) preambulumbekezdése). Az ACM II. mellékletének 2. cikke ezenkívül kimerítő felsorolást tartalmaz a támogatásra való jogosultság tizenhárom kumulatív feltételéről. Ugyanígy az RDL és az ACM releváns rendelkezései megjelölik a támogatás végrehajtásáért felelős szerveket, és szabályozzák a támogatások nyújtása során követendő eljárást. Közelebbről, az Alapot igazgatótanács irányítja, amely egy, a SEPI elnöke által vezetett tárcaközi bizottság, amely ezenkívül a gazdasági, pénzügyi, ipari és energiaügyi minisztérium képviselőiből áll. A SEPI feladata többek között a támogatási kérelmek értékelése, a pénzeszközök felhasználása és a megszerzett értékpapírok nyilvántartása. Az igazgatótanács határozatban dönt a támogatás iránti kérelmek jóváhagyásáról, valamint a nyújtott finanszírozás feltételeiről, amelyeket a kedvezményezettel kötendő megállapodásban rögzítenek. Az igazgatótanács az említett megállapodásokat jóváhagyás végett benyújtja a minisztertanácshoz (a megtámadott határozat (8) és (9) preambulumbekezdése).

86. Másodszor, azon kérdést illetően, hogy az RDL és az ACM rendelkezései lehetővé teszik-e egyedi támogatások nyújtását a 2015/1589 rendelet 1. cikkének d) pontja értelmében vett „további végrehajtási intézkedések szükségessége nélkül”, rá kell mutatni, hogy a „kiegészítő végrehajtási intézkedések” szükségességére vonatkozó kritérium magában foglalja, hogy az egyedi támogatások nyújtása csak egyéb „kiegészítő” intézkedéseken keresztül történhet, amelyek hozzáadódnak a szóban forgó támogatást létrehozó rendelkezésekhez, és azokat kiegészítik vagy pontosítják.

87. A jelen ügyben a Törvényszék megállapítja, hogy az RDL 2. cikkének (15) bekezdése kifejezetten előírja, hogy az Alap működését, a források mobilizálását és elszámolását, valamint a jogosultsági kritériumokat és a követendő eljárásokat az ACM-ben kell meghatározni, „anélkül, hogy szükség lenne későbbi normatív rendelkezésre”. Ahogyan azt a Spanyol Királyság a tárgyaláson megerősítette – és anélkül, hogy a felperes azt vitatta volna – nem létezik semmilyen más jellegű olyan aktus, amely az RDL és az ACM releváns rendelkezéseit kiegészítené vagy pontosítaná. Így a szóban forgó egyedi támogatások nyújtása kizárólag az RDL és az ACM rendelkezései alapján történik, anélkül, hogy további végrehajtási intézkedésekre lenne szükség.

88. Egyébiránt hangsúlyozni kell, hogy önmagában az a körülmény, hogy az egyedi támogatások nyújtása céljából bizonyos eljárást le kell folytatni, amely szerint az abból részesülni kívánó vállalkozásoknak kérelmet kell benyújtaniuk, és a támogatás felhasználásával megbízott szerveknek azt meg kell vizsgálniuk, valamint adott esetben annak helyt kell adniuk, nem vonja maga után a 2015/1589 rendelet 1. cikkének d) pontja értelmében vett további végrehajtási intézkedések fennállását.

89. Ráadásul a felperes nem jelöl meg egyetlen olyan, a 2015/1589 rendelet 1. cikkének d) pontja értelmében vett további végrehajtási intézkedést sem, amely kiegészítené vagy pontosítaná az RDL és az ACM releváns rendelkezéseit.

90. Ennélfogva meg kell állapítani, hogy a spanyol jog azon rendelkezései, amelyeket a Bizottság a megtámadott határozatban a szóban forgó támogatási program jogalapjaként azonosított, önmagukban, vagyis anélkül, hogy további végrehajtási intézkedésekre lenne szükség, lehetővé teszik, hogy egyedi támogatásokat nyújtsanak azon vállalkozásoknak, amelyek ezt kérték.

91. Másodszor azon kérdést illetően, hogy az említett rendelkezések általános és absztrakt módon határozzák-e meg a támogatás kedvezményezettjeit, a Törvényszék megállapítja, hogy a szóban forgó támogatás kedvezményezettjeit név szerint nem jelölik meg, hanem az ACM II. mellékletének 2. cikke értelmében tizenhárom általánosan alkalmazandó kumulatív feltétel kimerítő listája alapján határozzák meg őket, amelyek közül néhányat a fenti 4. pont foglal össze.

92. Ebből következik, hogy az ACM rendelkezései általános és elvont módon határozzák meg a támogatás kedvezményezettjeit, amelyet egyébként a felperes sem vitat.

93. Ráadásul a felperes a tárgyaláson azon kérdésre, hogy álláspontja szerint a szóban forgó támogatást egyedi intézkedésnek, nem pedig támogatási programnak kellett volna-e minősíteni, azt válaszolta, hogy az sem egyik, sem másik, hanem egyfajta „*sui generis*” vagy „meghatározhatatlan” támogatás. E tekintetben azonban elegendő rámutatni, hogy bár a 2015/1589 rendelet különbséget tesz a támogatási programok és az egyedi támogatások között, ezzel szemben nem ír elő semmilyen más típusú támogatást a támogatás e két kategóriáján túl (lásd ebben az értelemben: Wathelet főtanácsnok Bizottság kontra Franciaország és IFP Énergies nouvelles ügyre vonatkozó indítványa, C-438/16 P, EU:C:2017:951, 79. és 80. pont).

94. Következésképpen a Törvényszék megállapítja, hogy a 2015/1589 rendelet 1. cikkének d) pontjában előírt feltételek teljesülnek, így a Bizottság a szóban forgó támogatást téves jogalkalmazás nélkül minősíthette támogatási programnak.

95. E következtetést nem teszi kétségessé a felperes többi érve.

96. Először is a felperesnek az Alap igazgatótanácsának összetételére alapított érve, amelyre annak kijelentéséhez hivatkozott, hogy a kedvezményezettek kiválasztása tisztán politikai jellegű, és hogy az említett igazgatótanács nem rendelkezik olyan technikai eszközökkel, amelyek lehetővé tennék számára a támogatás potenciális kedvezményezettje minőségének meghatározását, minden ténybeli alapot nélkülöz. Ugyanis többek között az ACM II. mellékletének 2. cikkéből kitűnik, hogy a támogatási kérelmeket mindenekelőtt a SEPI vizsgálja és értékeli, amely független szakértők segítségével ellenőrzi, hogy valamennyi támogatási feltétel teljesül-e, valamint, hogy a kérelmezők által benyújtott információk valósak és elégségesek-e. A támogatás iránti kérelmek SEPI általi technikai értékeléséről van tehát szó, amely a támogatás nyújtására irányuló eljárás elválaszthatatlan szakaszát képezi. Márpedig a felperes figyelmen kívül hagyja az eljárás e szakaszát. Következésképpen nem állíthatja érvényesen, hogy az említett eljárás nem alapul semmilyen olyan technikai eszközön, amely lehetővé tenné a támogatás potenciális kedvezményezettje minőségének meghatározását.

97. Ezenkívül az a puszta tény, hogy az igazgatótanács különböző minisztériumok képviselőiből áll, amelyek feladata az érintett területen határozatok meghozatala, egyáltalán nem akadályozza a szóban forgó intézkedés támogatási programnak minősítését. Egyrészt a spanyol állam szóban forgó költségvetési megfontolásaira, valamint a spanyol gazdaság súlyos zavarára – amelynek megszüntetésére a szóban forgó támogatás irányul – figyelemmel teljesen megszokott, hogy az említett tanács tagjai az említett minisztériumokban töltenek be álláshelyeket. Másrészt pusztán az igazgatótanács összetétele alapján spekuláció lenne arra következtetni, hogy a támogatások nyújtása politikai lehetőség eredménye. Ugyanis a Törvényszék rendelkezésére álló egyetlen bizonyíték sem enged arra következtetni, hogy ez lenne a helyzet. Éppen ellenkezőleg, ahogyan azt a Spanyol Királyság hangsúlyozta, az igazgatótanács a határozatait, a minisztertanács pedig azok utólagos jóváhagyását a kérelmek SEPI által végzett technikai értékelése alapján hozza meg. Egyébiránt az igazgatótanács ülésein is igénybe veheti a SEPI kérelmek elemzését és értékelését végző technikai szolgálatainak segítségét, amint arról az ACM III. melléklete 8. cikkének (3) bekezdése rendelkezik.

98. Mindenesetre a felperes nem terjeszt elő semmilyen konkrét bizonyítékot, amely alkalmas lenne annak igazolására, hogy a támogatási kérelmekre vonatkozó döntéshozatalt politikai célszerűségi okok vezérlik.

99. Másodszor a felperes szerint a támogatási feltételek homályosak és elvontak, így az igazgatótanács széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik azok alkalmazása tekintetében.

100. A keresetlevélben a felperes nem fejti ki, hogy a támogatás tizenhárom kritériuma közül melyekre vonatkozik ez az érv. Harmadik jogalapjának átfogó olvasata ugyanakkor arra enged következtetni, hogy úgy tűnik, az elsősorban a támogatás kedvezményezettjének stratégiai és rendszerszintű jelentőségére vonatkozó kritériumra vonatkozik, amely az egyetlen, a keresetlevél e részében kifejezetten említett kritérium, amint azt a felperes a tárgyaláson megerősítette.

101. E tekintetben mindenekelőtt hangsúlyozni kell, hogy magának a támogatási program természetének az felel meg, hogy a támogatási kritériumokat általánosan és elvontan fogalmazzák meg oly módon, hogy azok meghatározatlan számú kedvezményezettre legyenek alkalmazhatók. Ez még inkább így van a jelen ügybelihez hasonló olyan támogatás esetében, amelyet a tagállam egész gazdaságára alkalmazni kell.

102. Ezt követően az említett kritérium több olyan konkrét utalást sorol fel, amelyek pontosíthatják és érinthetik annak alkalmazását, mint például a szóban forgó vállalkozásnak a közegészségügyi vagy közbiztonsági ágazathoz tartozása, az ökológiai átmenet vagy a digitalizáció középtávú célkitűzéseinek megvalósításában játszott szerepe, az innovatív vállalkozások, illetve az alapvető szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások.

103. Végül a felperes nem hivatkozhat a 2019. február 14--i Belgium és Magnetrol International kontra Bizottság ítéletre (T-131/16 és T-263/16, fellebbezés alatt, EU:T:2019:91, 87. pont). Egyrészt ugyanis az ezen ítélet alapjául szolgáló ügyet az jellemezte, hogy a szóban forgó támogatás lényeges elemeinek többsége nem az említett intézkedés alapjául szolgáló belga jogi aktusokból következett. E körülmények között a Törvényszék megvizsgálta, hogy a Bizottság a jogilag megkövetelt módon bizonyította-e a belga közigazgatás által követett szisztematikus gyakorlat létezését, amely maga is támogatási programnak minősíthető. Márpedig, ezen ügytől eltérően a jelen ügyben a szóban forgó támogatási program valamennyi jellemzője a program alapjául

szolgáló jogi aktusokból következik (lásd a 84–87. pontot), amely program ráadásul egyáltalán nem a közigazgatás szisztematikus gyakorlatán alapul, amely kérdés a jelen ügyben még csak fel sem merül.

104. Másrészt, mindenesetre a Törvényszék által a 2019. február 14-i Belgium és Magnetrol International kontra Bizottság ítélet (T-131/16 és T-263/16, fellebbezés alatt, EU:T:2019:91) 87. pontjában megállapított feltétel, amelyre a felperes hivatkozik, és amely szerint ahhoz, hogy valamely támogatást támogatási programnak lehessen minősíteni, az említett program alkalmazásáért felelős hatóságoknak nem kell mérlegelési mozgástérrel rendelkezniük a szóban forgó támogatás alapvető elemeinek meghatározása és a támogatás nyújtásának célszerűségét illetően, a jelen ügyben teljesül.

105. E tekintetben rá kell mutatni, hogy e feltétel valójában annak biztosítására irányul, hogy a szóban forgó támogatást megállapító rendelkezések tartalmazzák-e a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelése szempontjából releváns valamennyi adatot, amely – ahogyan azt a fenti 78. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat előírja – a Bizottságot mentesíti az egyes egyedi esetekben nyújtott támogatás elemzése elvégzésének kötelezettsége alól. Ha ugyanis a nemzeti hatóságoknak olyan mérlegelési mozgástérrel kellene rendelkezniük, amely lehetővé teszi számukra a szóban forgó támogatás lényeges elemeinek meghatározását, módosítását, kiegészítését vagy az azoktól való eltérést, a Bizottság nem értékelhetné a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségét anélkül, hogy minden egyes egyedi esetben megvizsgálná a támogatás nyújtásának konkrét feltételeit.

106. A jelen ügyben azonban nem ez a helyzet. Ahogyan az a fenti 80. pontban megállapításra került, az ACM II. mellékletének 2. cikke tartalmazza az együttesen teljesítendő támogatási kritériumok kimerítő felsorolását. Az e program végrehajtásáért felelős hatóságok tehát nem adhatnak ezekhez hozzá más jogosultsági kritériumokat, azoktól nem térhetnek el, és nem is módosíthatják azok tartalmát. Így kötelesek a támogatást nyújtani, ha valamennyi kritérium teljesül, feltéve, hogy az intézkedés teljes költségvetése nem merül ki, vagy kötelesek megtagadni a támogatásból való részesülést, ha e kritériumok valamelyike nem teljesül. E tekintetben tehát semmilyen mérlegelési mozgástérrel nem rendelkeznek, hanem kötött hatáskörben járnak el.

107. Kétségtelen, hogy bizonyos – például a szóban forgó stratégiailag vagy rendszerszinten jelentős vállalkozásra vonatkozó – támogatási kritériumok értékelése során a szóban forgó program végrehajtásáért felelős hatóságokat számos releváns tényező – olykor összetett – értékelésére lehetne felkérni. Ugyanakkor az ilyen értékelések elvégzésének kötelezettsége önmagában nem képezi akadályát annak, hogy a szóban forgó intézkedést a 2015/1589 rendelet 1. cikkének d) pontja értelmében vett támogatási programnak minősítsék, figyelembe véve egyrészt a támogatást megállapító rendelkezésekben kifejezetten felsorolt azon támogatási kritériumokat, amelyektől a nemzeti hatóságok nem térhetnek el, amelyek tartalmát nem módosíthatják, vagy amelyeket nem egészíthetnek ki továbbiakkal, másrészt pedig, hogy az említett támogatási kritériumok, amelyek közül a fenti 4. pont néhányat ismertet, maguk is konkrét jelzést adnak a nemzeti hatóságok által kötelezően elvégzendő értékelések irányainak meghatározásához.

108. Keresetlevelében a felperes a megtámadott határozat (21) preambulumbekezdését is kifogásolja azon okból, hogy „az igazgatótanács azon jogköre, hogy minden egyes esetben dönt az előzetes engedélyköteles vállalkozási határozatok hatályáról, amelyeket az átmeneti állami támogatásokról szóló megállapodás tartalmaz, nélkülöz mindenféle objektív kritériumot”. Ez az érv azonban a megtámadott határozat részleges olvasatából ered. A megtámadott határozat (20) preambulumbekezdésében ugyanis a Bizottság megállapította, hogy amikor az állam

részvényeket szerez, vétójoggal rendelkezik a vállalkozás bizonyos stratégiai döntéseit illetően. A Bizottság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az említett vétójog gyakorlása szigorúan a kedvezményezett életképessége helyreállításának céljára, valamint a hatósági engedélyhez kötött kérdésekre korlátozódik, mint például a munkavállalók elbocsátása, a kevésbé szennyező gyártási módszerek kiválasztása vagy a digitális megoldások. Az igazgatótanács említett hatásköre ebből következően nem „nélkülöz mindenféle objektív kritériumot”, ahogyan azt a felperes állítja.

109. A tárgyaláson a felperes azt is megjegyezte, hogy a spanyol hatóságok széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek a támogatás összegének és formájának meghatározását illetően. Erre az érvre azonban a keresetlevélben nem hivatkoztak, és a felperes semmilyen módon nem igazolta annak késedelmes előterjesztését. Az nem tekinthető a harmadik jogalap kiterjesztésének sem, amelynek keretében a felperes csak a spanyol hatóságok kedvezményezettek kiválasztására és az igazgatótanács azon hatáskörére vonatkozó állítólagos mérlegelési mozgásterét említi, hogy döntsön az előzetes engedélyhez kötött, vállalkozásokat érintő határozatok hatályáról. Ezt az érvet tehát mint elfogadhatatlant el kell utasítani (lásd ebben az értelemben: 2007. február 1-jei Sison kontra Tanács ítélet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, 95. pont; 2020. szeptember 16-i BP kontra FRA ítélet, C-669/19 P, nem tették közzé, EU:C:2020:713, 15. pont; 2012. szeptember 27-i Ballast Nedam Infra kontra Bizottság ítélet, T-362/06, EU:T:2012:492, 137. pont).

110. Harmadszor, a felperes a keresetlevélben hivatkozik arra is, hogy „a Bizottság megfosztotta magát mérlegelési jogkörétől az állami támogatások ellenőrzésével összefüggésben, és tévesen alkalmazta a jogot, amikor lehetővé tette Spanyolország számára, hogy a támogatási program kedvezményezettjeinek kiválasztása során diszkrecionális jogkört gyakoroljon”. A felperes, amikor a tárgyalás során ezen érv pontos terjedelméről kérdezték, egyrészt elismerte, hogy ez a szóban forgó intézkedés támogatási programnak való minősítésére vonatkozó érvhez kapcsolódik. Másrészt hozzátette, hogy az említett érvvel a Bizottságnak hatáskörrel való visszaélést rótt fel. Mindazonáltal az esetleges hatáskörrel való visszaélés olyan elkülönült jogalap, amelyre a keresetlevélben nem hivatkoztak, és ezért arra bármilyen igazolás nélkül nem lehet először a tárgyaláson hivatkozni. Az ilyen új jogalap tehát a fenti 109. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatnak megfelelően elkésett és elfogadhatatlan.

111. A fentiek összességére tekintettel a harmadik jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

A negyedik, a felperes eljárási jogainak megsértésére alapított jogalapról

112. A negyedik jogalap, amely a felperes eljárási jogainak védelmére vonatkozik azon okból, hogy a Bizottság a komoly kétségek állítólagos fennállása ellenére nem indított hivatalos vizsgálati eljárást, valójában másodlagos jellegű arra az esetre, ha a Törvényszék nem vizsgálta volna magának a támogatásnak az értékelését. Az állandó ítélkezési gyakorlatból ugyanis az következik, hogy az ilyen jogalap arra irányul, hogy megengedhetővé váljon valamely érdekelt fél számára, hogy e minőségében az EUMSZ 263. cikk alapján keresetet indítson, amit egyébként vele szemben megtagadnának (lásd ebben az értelemben: 2011. május 24-i Bizottság kontra Kronoply és Kronotex ítélet, C-83/09 P, EU:C:2011:341, 48. pont; 2011. október 27-i Ausztria kontra Scheucher-Fleisch és társai ítélet, C-47/10 P, EU:C:2011:698, 44. pont). Márpedig a Törvényszék megvizsgálta a kereset első három jogalapját, amelyek magának a támogatásnak az értékelésére vonatkoznak, így megszűnt e jogalap jelzett célkitűzése.

113. Ráadásul meg kell állapítani, hogy e jogalapnak nincs önálló tartalma. Az ilyen jogalap keretében ugyanis a felperes a hivatalos vizsgálati eljárás keretében őt megillető eljárási jogok védelme érdekében kizárólag annak bizonyítására alkalmas jogalapokra hivatkozhat, hogy azon

információk és bizonyítékok értékelésének, amelyekkel a Bizottság a bejelentett intézkedés előzetes vizsgálati szakaszában rendelkezett vagy rendelkezhetett, kétségeket kellett volna ébresztenie ezen intézkedésnek a belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően (lásd ebben az értelemben: 2008. december 22-i Régie Networks ítélet, C-333/07, EU:C:2008:764, 81. pont; 2009. július 9-i 3F kontra Bizottság ítélet, C-319/07 P, EU:C:2009:435, 35. pont; 2011. május 24-i Bizottság kontra Kronoply és Kronotex ítélet, C-83/09 P, EU:C:2011:341, 59. pont), mint a Bizottság által az előzetes vizsgálati eljárás során lefolytatott vizsgálat elégtelen vagy hiányos volta vagy a harmadik felektől származó panaszok megléte. Márpedig meg kell állapítani, hogy a negyedik jogalap tömören átveszi az első, második és harmadik jogalap keretében felhozott érveket, anélkül hogy rávilágítana az esetleges komoly nehézségekre vonatkozó sajátos körülményekre.

114. Ezen indokok alapján meg kell állapítani, hogy mivel a Törvényszék érdemben megvizsgálta az említett jogalapokat, nem szükséges megvizsgálni e jogalap megalapozottságát.

Az ötödik, az indokolási kötelezettség megsértésére alapított jogalapról

115. A felperes azt állítja, hogy a Bizottság megsértette indokolási kötelezettségét, amikor elmulasztotta annak értékelését, hogy a Spanyolországban nem letelepedett vállalkozásoknak a támogatásból való kizárása megfelel-e a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a letelepedés szabadsága elvének.

116. A Spanyol Királyság és a Francia Köztársaság által támogatott Bizottság az ötödik jogalap elutasítását kéri.

117. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy bár valamely uniós jogi aktusnak az EUMSZ 296. cikk (2) bekezdése szerint megkövetelt indokolásnak világosan és félreérthetetlenül be kell mutatnia a szóban forgó jogi aktust elfogadó hatóság érvelését, úgy, hogy az érdekeltek megismerhessék a meghozott intézkedés indokait, és a Törvényszék gyakorolhassa felülvizsgálatát, nem szükséges, hogy a hatóság valamennyi jelentőséggel bíró jogi és ténykérdésre kitérjen. Az indokolási kötelezettség betartását egyébként nemcsak a jogi aktus szövege alapján kell megítélni, hanem annak összefüggéseire, valamint az érintett területre vonatkozó jogszabályok összességére tekintettel is (2018. február 7-i American Express ítélet, C-304/16, EU:C:2018:66, 75. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

118. A jelen ügyben, ami először is a szóban forgó jogi aktus természetét illeti, a megtámadott határozatot az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése által bevezetett, a támogatások előzetes vizsgálatára irányuló szakasz végén fogadták el, amelynek egyedüli célja annak lehetővé tétele a Bizottság számára, hogy kialakítsa elsődleges véleményét a szóban forgó támogatás teljes vagy részleges összeegyeztethetőségéről, anélkül hogy megindítaná az ugyanezen cikk (2) bekezdésében szabályozott hivatalos vizsgálati eljárást, amely arra szolgál, hogy a Bizottság számára lehetővé tegye azt, hogy teljes információt kapjon e támogatás összes adatára vonatkozóan.

119. Márpedig az ilyen határozatnak, amelyet rövid határidőn belül hoztak meg, csak azokat az indokokat kell tartalmaznia, amelyek alapján a Bizottság úgy ítéli meg, hogy nem állnak fenn komoly nehézségek az érintett támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelésével összefüggésben (2008. december 22-i Régie Networks ítélet, C-333/07, EU:C:2008:764, 65. pont).

120. Ami azt az összefüggést illeti, amelybe a megtámadott határozat illeszkedik, azt a Covid19-világjárvány és a rendkívüli sürgősség jellemzi, amelyben a Bizottság először is elfogadta az ideiglenes keretet, amely mind a tagállamoknak, mind pedig az említett világjárvány következményeivel érintett vállalkozásoknak számos útmutatást adott, ezt követően megvizsgálta az említett államok által – különösen e keret alapján – számára bejelentett intézkedéseket, és végül meghozta az ez utóbbiakra vonatkozó határozatokat, köztük a megtámadott határozatot. E tekintetben a fenti 1–6. pontból kitűnik, hogy csak tizenegy nap telt el a szóban forgó támogatási program bejelentése és a megtámadott határozat meghozatala között.

121. Márpedig a megtámadott határozat jellege és az elfogadását övező kivételes körülmények ellenére meg kell állapítani, hogy az mégis 92 preambulumbekezdést tartalmaz, és lehetővé teszi azon ténybeli és jogi indokok megértését, amelyek miatt a Bizottság úgy döntött, hogy nem emel kifogást a szóban forgó támogatási programmal kapcsolatban. Így a megtámadott határozatban a Bizottság, még ha egyes helyeken a sürgősségre tekintettel csak röviden is, de kifejtette azokat az okokat, amelyek miatt a szóban forgó támogatási program megfelel az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontjában szereplő feltételeknek.

122. Ami a megtámadott határozatnak a Spanyolországban nem letelepedett vállalkozásoknak a támogatásból való kizárására vonatkozó indokolását illeti, különösen emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróságnak már volt alkalma kimondani, hogy az indokolási kötelezettség főszabály szerint azokra az indokokra korlátozódik, amelyek miatt a gazdasági szereplők adott kategóriája az adott intézkedésből származó előnyben részesül, és nem következik e kötelezettségből, hogy mindazon más gazdasági szereplő kizárását meg kellene indokolni, akik nincsenek összehasonlítható helyzetben. A valamely intézkedés előnyéből kizárt szereplők kategóriáinak száma ugyanis potenciálisan korlátlan, ezért nem várható el a Bizottságtól, hogy valamennyi ilyen esetben egyedi indokolással szolgáljon (lásd ebben az értelemben: 2008. április 15-i Nuova Agricast ítélet, C-390/06, EU:C:2008:224, 81. pont). A jelen ügyben, mivel olyan támogatási programról van szó, amelynek az a célja, hogy valamely tagállam teljes gazdaságára alkalmazzák, így az e programból kizárt gazdasági szereplők száma potenciálisan korlátlan lehet, a Bizottságra háruló indokolási kötelezettség nem terjed addig, hogy a Bizottságot annak vizsgálatára kötelezze, hogy az ily módon kizárt gazdasági szereplők mindegyike vagy egyesek összehasonlítható helyzetben vannak-e a támogatás kedvezményezettjeivel, és adott esetben igazolja valamennyi ilyen gazdasági szereplő kizárását.

123. Ezenkívül, mindenesetre, mivel a megtámadott határozat ismerteti egyrészt a támogatási program jellemzőit, beleértve az abból való részesülés kritériumait is, másrészt – még ha csak tömören is – azokat az okokat, amelyek miatt a Bizottság úgy vélte, hogy az említett program nem sérti az alapvető mozgási szabadságokat (lásd többek között a megtámadott határozat (46), (59) és (60) preambulumbekezdését), a határozat lehetővé teszi mind a felperes számára a hatékony jogorvoslathoz való jogának gyakorlását – ahogyan az kitűnik az első jogalapjából, amely bizonyítja, hogy megérthette e tekintetben a megtámadott határozat hatályát –, mind pedig azt, hogy a Törvényszék gyakorolhassa felülvizsgálati jogkörét.

124. Az ötödik jogalapot tehát el kell utasítani.

125. A fentiek összességére tekintettel a keresetet teljes egészében el kell utasítani.

A költségekről

126. Az eljárási szabályzat 134. cikkének (1) bekezdése értelmében a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A felperest, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően, kötelezni kell a saját és a Bizottság költségeinek viselésére.

127. A Spanyol Királyság és a Francia Köztársaság az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése értelmében maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített tizedik tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék a keresetet elutasítja.

2) A Törvényszék a Ryanair DAC-ot kötelezi a saját költségeinek, valamint az Európai Bizottság részéről felmerült költségeknek a viselésére.

3) A Spanyol Királyság és a Francia Köztársaság maga viseli saját költségeit.

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Stancu

Kihirdetve Luxembourgban, a 2021. május 19-i nyilvános ülésen.

Aláírások