ARREST VAN HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid)

19 mei 2021 *

[Zoals gerectificeerd bij beschikking van 11 augustus 2021]

„Staatssteun – Spanje – Herkapitalisatiemaatregelen als antwoord op de COVID-19-pandemie ter ondersteuning van ondernemingen die systeemrelevant of van strategisch belang zijn voor de Spaanse economie – Besluit om geen bezwaar te maken – Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun – Maatregel die dient om een ernstige verstoring van de economie van een lidstaat op te heffen – Maatregel die zich uitstrekt tot de gehele economie van een lidstaat – Beginsel van non-discriminatie – Vrijheid van dienstverrichting en vrijheid van vestiging – Evenredigheid – Criterium dat de begunstigden van de steun in Spanje moeten zijn gevestigd – Geen afweging van de gunstige gevolgen van de steun tegen de negatieve gevolgen ervan voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor het behoud van een onvervalste mededinging – Artikel 107, lid 3, onder b), VWEU – Begrip ‚steunregeling' – Motiveringsplicht"

In zaak T-628/20,

[zoals gerectificeerd bij beschikking van 11 augustus 2021] **Ryanair DAC**, gevestigd te Swords (Ierland), vertegenwoordigd door F.-C. Laprévote, E. Vahida, V. Blanc en I.-G. Metaxas-Maranghidis, advocaten,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Flynn, S. Noë en F. Tomat als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door L. Aguilera Ruiz en S. Centeno Huerta als gemachtigden,

en

Republiek Frankrijk, vertegenwoordigd door P. Dodeller en T. Stehelin als gemachtigden,

interveniënten,

* Procestaal: Engels.

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU strekkend tot nietigverklaring van besluit C(2020) 5414 final van de Commissie van 31 juli 2020 betreffende steunmaatregel SA.57659 (2020/N) – Spanje COVID-19 – Herkapitalisatiefonds,

wijst

HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: A. Kornezov (rapporteur), president, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse en M. Stancu, rechters,

griffier: I. Pollalis, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 24 februari 2021,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

1 Op 20 juli 2020 heeft het Koninkrijk Spanje overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU een steunregeling bij de Commissie aangemeld met het oog op de oprichting van een fonds ter ondersteuning van de solvabiliteit van strategische ondernemingen (hierna: „Fonds”), om de solvabiliteit te ondersteunen van levensvatbare ondernemingen die als systeemrelevant of van strategisch belang voor de Spaanse economie worden beschouwd en die tijdelijk in moeilijkheden verkeren als gevolg van de COVID-19-pandemie.

2 Het Fonds verstrekt financiering door middel van de aankoop van financiële instrumenten en effecten die zijn uitgegeven door in Spanje gevestigde niet-financiële ondernemingen, zonder beperking naar omvang of economische sector. Het Fonds wordt beheerd door een raad van bestuur, die besluit op de steunaanvragen en de voorwaarden voor de aan de begunstigden te verstrekken overheidsfinanciering bepaalt. De Sociedad Española de Participaciones Industriales (Spaanse vennootschap voor industriële deelnemingen; hierna: „SEPI”), een openbare holding die de deelnemingen van de Spaanse Staat beheert, is onder meer belast met de voorafgaande beoordeling van de aanvragen, het gebruik van de financiële middelen en de registratie van de door de staat verworven effecten. De raad van bestuur legt besluiten met betrekking tot het toekennen van overheidsfinanciering ter goedkeuring voor aan de Spaanse ministerraad. De raad van bestuur van het Fonds wordt gevormd door een interministerieel comité dat wordt voorgezeten door de voorzitter van SEPI en daarnaast bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van Economie, Financiën, Industrie en Energie.

3 Het budget van de steunregeling is bepaald op 10 miljard EUR en wordt gefinancierd uit de staatsbegroting. In principe zal de steunverstrekking door het Fonds een bedrag van 25 miljoen EUR per begunstigde overschrijden. Steun van meer dan 250 miljoen EUR per begunstigde zal echter afzonderlijk bij de Commissie worden aangemeld. De uit het Fonds gefinancierde tijdelijke steun zal worden verstrekt tot en met 30 juni 2021.

4 Om voor de betrokken steunregeling in aanmerking te komen moeten ondernemingen aan verschillende cumulatieve criteria voldoen, waarbij het in wezen om de volgende criteria gaat:

– zij moeten niet-financiële ondernemingen zijn die in Spanje gevestigd zijn en daar hun belangrijkste handelsactiviteit uitoefenen;

– zij moeten systeemrelevant of van strategisch belang zijn doordat zij tot een specifieke sector van bedrijvigheid behoren, verband houden met de volksgezondheid en de openbare veiligheid, van invloed zijn op de gehele economie, innovatief zijn, diensten verlenen die van essentieel belang zijn of een rol spelen in het kader van de verwezenlijking van de doelstellingen op middellange termijn op het gebied van groene transformatie, digitalisering, productiviteitsverhoging en menselijk kapitaal;

– zij moeten het risico lopen dat zij zonder tijdelijke overheidssteun hun activiteiten zullen moeten staken of ernstige moeilijkheden zullen ondervinden om hun activiteiten voort te zetten;

– de gedwongen stopzetting van hun activiteiten zou aanzienlijke negatieve gevolgen voor de nationale of regionale bedrijvigheid of werkgelegenheid hebben;

– zij dienen hun levensvatbaarheid op middellange en lange termijn aan te tonen door middel van een levensvatbaarheidsplan waarin wordt aangegeven hoe de onderneming de crisis te boven zou kunnen komen en waarvoor de overheidssteun zal worden gebruikt;

– zij moeten een voorlopig tijdschema voor de terugbetaling van de uit het Fonds verstrekte staatssteun overleggen;

– zij mochten niet reeds op 31 december 2019 in moeilijkheden verkeren.

5 Daarnaast moeten ondernemingen die gebruik willen maken van de steunregeling aan de hand van passend bewijs aantonen dat particuliere financiering via banken of financiële markten voor hen niet beschikbaar is of slechts tegen zodanige kosten dat het hun levensvatbaarheid zou bedreigen.

6 Op 31 juli 2020 heeft de Commissie besluit C(2020) 5414 final betreffende staatssteun SA.57659 (2020/N) – Spanje COVID-19 – Herkapitalisatiefonds (hierna: „bestreden besluit”) vastgesteld, waarbij zij heeft geconcludeerd dat de betrokken maatregel staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormde en dat deze maatregel verenigbaar was met de interne markt overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder b), VWEU en de mededeling van de Commissie van 19 maart 2020, getiteld „Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak” (PB 2020, C 91 I, blz. 1), zoals gewijzigd op 3 april 2020 (PB 2020, C 112 I, blz. 1), 13 mei 2020 (PB 2020, C 164, blz. 3) en 29 juni 2020 (PB 2020, C 218, blz. 3) (hierna: „Tijdelijke kaderregeling”), zodat zij daartegen geen bezwaar heeft gemaakt.

Procedure en conclusies van partijen

7 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 16 oktober 2020, heeft verzoekster, Ryanair DAC, het onderhavige beroep ingesteld.

8 Bij op dezelfde dag ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft verzoekster verzocht om het onderhavige beroep te behandelen volgens de versnelde procedure overeenkomstig de artikelen 151 en 152 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht. Bij beslissing van 10 november 2020 heeft het Gerecht (Tiende kamer) het verzoek om een versnelde procedure ingewilligd.

9 Op 30 november 2020 heeft de Commissie haar verweerschrift ter griffie van het Gerecht neergelegd.

10 Op 14 december 2020 heeft verzoekster op grond van artikel 106, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering een met redenen omkleed verzoek om een pleitzitting ingediend.

11 Op voorstel van de Tiende kamer heeft het Gerecht overeenkomstig artikel 28 van het Reglement voor de procesvoering beslist om de zaak naar een uitgebreide kamer te verwijzen.

12 Bij akten, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 18 december 2020 en 22 december 2020, hebben het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige procedure aan de zijde van de Commissie.

13 Bij beslissingen van 12 januari 2021 heeft de president van de Tiende kamer van het Gerecht de interventies van het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek toegestaan.

14 Bij op 14 januari 2021 betekende maatregelen tot organisatie van de procesgang hebben het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek overeenkomstig artikel 154, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering toestemming gekregen om een memorie in interventie in te dienen. Op 28 en 29 januari 2021 hebben de Franse Republiek en het Koninkrijk Spanje hun respectieve memories in interventie ter griffie van het Gerecht doen toekomen.

15 In het kader van een maatregel tot organisatie van de procesgang als bedoeld in artikel 89 van het Reglement voor de procesvoering heeft het Gerecht de Commissie en het Koninkrijk Spanje op 5 februari 2021 verzocht om ter terechtzitting twee vragen te beantwoorden. De Commissie en het Koninkrijk Spanje hebben aan dit verzoek voldaan.

16 Verzoekster verzoekt het Gerecht:

– het bestreden besluit nietig te verklaren;

– de Commissie in de kosten te verwijzen.

17 De Commissie verzoekt het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– verzoekster in de kosten te verwijzen.

18 Het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek concluderen tot niet-ontvankelijkverklaring van het beroep en, subsidiair, tot ongegrondverklaring van het beroep in zijn geheel.

In rechte

19 Er zij aan herinnerd dat de Unierechter naargelang de omstandigheden van elk geval mag beoordelen of het in het belang van een goede rechtsbedeling is om een beroep ten gronde te verwerpen zonder vooraf uitspraak te doen over de ontvankelijkheid ervan (zie in die zin arresten van 26 februari 2002, Raad/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, punten 51 en 52, en 14 september 2016, Trajektna luka Split/Commissie, T-57/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:470, punt 84). Met name gelet op de overwegingen die tot toewijzing van het verzoek om versnelde behandeling van de onderhavige procedure hebben geleid en het belang van een snel antwoord ten gronde voor zowel verzoekster als de Commissie, het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek, is het bijgevolg dienstig te beginnen met een onderzoek van de gegrondheid van het beroep, zonder vooraf uitspraak te doen over de ontvankelijkheid.

20 Tot staving van haar beroep voert verzoekster vijf middelen aan. Het eerste middel is ontleend aan schending van de beginselen van non-discriminatie, vrijheid van dienstverlening en vrijheid van vestiging. Het tweede middel betreft niet-nakoming van de verplichting om de gunstige gevolgen van de steun af te wegen tegen de negatieve gevolgen ervan voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor de handhaving van een onvervalste mededinging. Het derde middel is ontleend aan onjuiste kwalificatie van de betrokken maatregel als steunregel, het vierde middel betreft schending van haar procedurele rechten en het vijfde middel heeft betrekking op schending van de motiveringsplicht.

Eerste middel: schending van de beginselen van non-discriminatie, vrijheid van dienstverlening en vrijheid van vestiging

21 Het eerste middel bestaat in wezen uit vier onderdelen: de steunregeling is in strijd met het beginsel van non-discriminatie (1); de steunregeling is niet noodzakelijk voor en niet evenredig aan de verwezenlijking van het doel dat ermee wordt beoogd (2); de steunregeling beperkt de vrijheid van dienstverlening en de vrijheid van vestiging (3), en deze beperking is niet gerechtvaardigd (4).

Eerste twee onderdelen van het eerste middel, ontleend aan schending van het beginsel van non-discriminatie

22 Verzoekster betoogt dat het bestreden besluit in strijd is met het beginsel van non-discriminatie, omdat de betrokken maatregel discriminerend is ten aanzien van ondernemingen die niet in Spanje zijn gevestigd en daar niet hun belangrijkste handelsactiviteit uitoefenen. Deze komen namelijk niet voor steun in aanmerking, terwijl ook zij – zoals verzoekster – wellicht systeemrelevant en van strategisch belang zijn voor de Spaanse economie. Een dergelijk verschil in behandeling is noodzakelijk voor noch evenredig aan het nagestreefde doel, aangezien ondernemingen die niet in Spanje zijn gevestigd en daar niet hun belangrijkste handelsactiviteit uitoefenen, maar er wél activiteiten ontplooien, dezelfde moeilijkheden als gevolg van de COVID-19-pandemie hebben ondervonden, aangezien hun vertrek uit de Spaanse markt tot maatschappelijke problemen zou leiden en de Spaanse economie ernstig zou verstoren, en aangezien een alternatieve en niet-discriminerende maatregel denkbaar is waarbij de steun wordt toegekend op basis van het marktaandeel van de betrokken ondernemingen.

23 De Commissie, daarin ondersteund door het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek, betwist deze argumenten van verzoekster.

24 Overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder b), VWEU kunnen als verenigbaar met de interne markt onder meer worden beschouwd steunmaatregelen die bedoeld zijn om een ernstige verstoring van de economie van een lidstaat op te heffen.

25 Volgens de rechtspraak blijkt uit de algemene structuur van het Verdrag dat de procedure krachtens artikel 108 VWEU nooit mag leiden tot een resultaat dat strijdig zou zijn met de specifieke verdragsbepalingen. Derhalve kan staatssteun die wegens enkele van haar modaliteiten andere verdragsbepalingen schendt, door de Commissie niet verenigbaar met de interne markt worden verklaard. Evenzo kan staatssteun die wegens enkele van haar modaliteiten indruist tegen de algemene beginselen van het Unierecht, zoals het beginsel van gelijke behandeling, door de Commissie niet verenigbaar met de interne markt worden verklaard (arresten van 15 april 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, punten 50 en 51, en 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie, C-594/18 P, EU:C:2020:742, punt 44).

26 In casu moet worden vastgesteld dat een van de criteria om voor de betrokken steunregeling in aanmerking te komen, namelijk dat de begunstigden in Spanje gevestigd moeten zijn en hun belangrijkste handelsactiviteit op het grondgebied van die lidstaat moeten uitoefenen, tot gevolg heeft dat ondernemingen die in Spanje gevestigd zijn en daar hun belangrijkste handelsactiviteit uitoefenen, zodat zij voor die steunregeling in aanmerking komen mits zij ook aan de overige daarvoor geldende criteria voldoen, anders worden behandeld dan ondernemingen die in een andere lidstaat gevestigd zijn of daar hun belangrijkste handelsactiviteit uitoefenen, die daar niet voor in aanmerking komen.

27 Mocht dit verschil in behandeling als een discriminatie kunnen worden beschouwd, zoals verzoekster betoogt, dan moet worden nagegaan of dit verschil wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en of het voor het bereiken van dat doel noodzakelijk, passend en evenredig is. Voor zover verzoekster naar artikel 18, eerste alinea, VWEU verwijst, moet voorts worden onderstreept dat volgens deze bepaling elke discriminatie op grond van nationaliteit binnen de werkingssfeer van de Verdragen en „onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld" verboden is. Derhalve dient te worden onderzocht of dit verschil in behandeling is toegestaan in het licht van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, dat de rechtsgrondslag van het bestreden besluit vormt. Dit onderzoek gaat ten eerste na of de doelstelling van de betrokken steunregeling aan de vereisten van laatstgenoemde bepaling voldoet en ten tweede of de modaliteiten van de toekenning van de steun niet verder gaan dan nodig is om die doelstelling te bereiken.

28 Wat de doelstelling van de betrokken steunregeling betreft, zij er in de eerste plaats aan herinnerd dat het Koninkrijk Spanje deze maatregel heeft gebaseerd op artikel 107, lid 3, onder b), VWEU (punt 5 van het bestreden besluit). Voornoemde regeling heeft dus tot doel de ernstige verstoring van de Spaanse economie als gevolg van de COVID-19-pandemie op te heffen, zoals blijkt uit de punten 57 en 58 van het bestreden besluit, wat een van de gevallen is waarop artikel 107, lid 3, onder b), VWEU doelt. De betrokken steunregeling zorgt ervoor dat ondernemingen die als systeemrelevant of van strategisch belang voor de Spaanse economie worden beschouwd, over voldoende externe financiering beschikken om hun kapitaalstructuur te kunnen herstellen zolang de werking van de krediet- en kapitaalmarkten ernstig verstoord is als gevolg van de COVID-19-pandemie.

29 Aangezien zowel de ernstige verstoring van de Spaanse economie als gevolg van de COVID-19-pandemie als de ingrijpende negatieve gevolgen van deze pandemie voor de Spaanse economie rechtens genoegzaam zijn aangetoond in het bestreden besluit, moet worden geoordeeld dat de doelstelling van de betrokken steunregeling voldoet aan de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU.

30 Bovendien weerspiegelt het criterium van het strategische en systeemrelevante belang van de begunstigden van de steun het doel van de betrokken steun, namelijk het opheffen van een ernstige verstoring van de Spaanse economie in de zin van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU.

31 In de tweede plaats moet bij de toetsing van de vraag of de modaliteiten van de steunverlening niet verder gaan dan nodig is om de doelstelling van de betrokken steunregeling te bereiken en of zij voldoen aan de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, het volgende in aanmerking worden genomen.

32 Wat ten eerste het passende en noodzakelijke karakter van de betrokken steunregeling aangaat, moet worden opgemerkt dat deze regeling in casu is vastgesteld op basis van onder meer deel 3.11 van de Tijdelijke kaderregeling, dat het opschrift „Herkapitalisatiemaatregelen” draagt en waarvan de punten 44 en 45 luiden als volgt:

„44 Deze tijdelijke kaderregeling stelt op grond van de EU-staatssteunregels de criteria vast op basis waarvan de lidstaten in de vorm van eigenvermogens- en/of hybride kapitaalinstrumenten overheidssteun mogen verschaffen aan ondernemingen die als gevolg van de COVID-19-uitbraak met financiële moeilijkheden worden geconfronteerd […]. Doel ervan is te voorkomen dat ondernemingen die vóór de COVID-19-uitbraak levensvatbaar waren, door de disruptie van de economie de markt verlaten terwijl dat eigenlijk niet hoefde. Herkapitalisaties mogen dus niet hoger zijn dan het minimum dat noodzakelijk is om de levensvatbaarheid van de begunstigde ervan te garanderen, en mogen niet verder gaan dan het herstel van de kapitaalstructuur van de begunstigde zoals die bestond vóór de COVID-19-uitbraak. Grote ondernemingen moeten verslag uitbrengen over de wijze waarop de ontvangen steun hun activiteiten ondersteunt in overeenstemming met de EU-doelstellingen en nationale verplichtingen met betrekking tot de groene en digitale transformatie, waaronder de EU-doelstelling van klimaatneutraliteit tegen 2050.

45 Tegelijkertijd onderstreept de Commissie dat het verschaffen van nationale overheidssteun in de vorm van eigenvermogens- en/of hybride kapitaalinstrumenten, in het kader van regelingen of in specifieke gevallen, alleen mag worden overwogen indien geen andere geschikte oplossing kan worden gevonden. Voorts moeten aan de uitgifte van dergelijke instrumenten strenge voorwaarden worden gekoppeld, omdat zij de concurrentie tussen ondernemingen zeer sterk verstoren. Aan dergelijke maatregelen moeten dus heldere voorwaarden worden gekoppeld wat betreft de toetreding tot, de beloning en de exit van de Staat uit het eigen vermogen van de betrokken ondernemingen, governancebepalingen en passende maatregelen om concurrentieverstoringen beperkt te houden. Tegen deze achtergrond stipt de Commissie aan dat als de nationale steunmaatregelen zodanig vorm krijgen dat zij voldoen aan de EU-beleidsdoelstellingen met betrekking tot de groene en digitale transformatie van de economieën, een duurzamere langetermijngroei mogelijk zal worden en de transformatie naar de overeengekomen EU-doelstelling van klimaatneutraliteit tegen 2050 zal worden bevorderd.”

33 Het Koninkrijk Spanje heeft met de vaststelling van de betrokken steunregeling dus beoogd om herkapitalisatiemaatregelen krachtens deel 3.11 van de Tijdelijke kaderregeling te treffen, in de vorm van participatieleningen, hybride schuldinstrumenten of andere in eigen vermogen converteerbare instrumenten („hybride kapitaalinstrumenten"), inschrijvingen op aandelen („eigenvermogensinstrumenten"), achtergestelde leningen of andere kapitaalinstrumenten (punt 15 van het bestreden besluit), ten behoeve van bepaalde ondernemingen die tijdelijk in moeilijkheden verkeren wegens de nadelige gevolgen van de COVID 19-pandemie.

34 Verzoekster betoogt in wezen dat het passend noch noodzakelijk is om de steun enkel toe te kennen aan ondernemingen die in Spanje zijn gevestigd en hun belangrijkste handelsactiviteit in die lidstaat uitoefenen.

35 In dit verband zij er allereerst op gewezen dat de betrokken steunregeling inhoudt dat de Spaanse Staat steun toekent in de vorm van eigen vermogen of hybride instrumenten en daardoor in wezen tijdelijk toetreedt tot het kapitaal van de betrokken ondernemingen, zoals uit punt 45 van de Tijdelijke kaderregeling blijkt. Gelet op de aard van de in geding zijnde herkapitalisatiemaatregelen is het legitiem dat de betrokken lidstaat zich ervan wil verzekeren dat de voor deze regeling in aanmerking komende ondernemingen duurzaam op zijn grondgebied aanwezig zijn en dat er een duurzame band bestaat tussen deze ondernemingen en de economie van deze lidstaat. De autoriteiten van deze lidstaat moeten immers voortdurend op doeltreffende wijze kunnen toezien op de wijze waarop de steun wordt gebruikt alsook op de inachtneming van de governancebepalingen en de overige maatregelen die zijn opgelegd om concurrentieverstoringen te beperken. Zij moeten bovendien de latere ordentelijke terugtrekking van de Spaanse Staat uit het kapitaal van deze ondernemingen kunnen regelen en controleren. Met het oog daarop moet de betrokken lidstaat de bevoegdheid hebben om zo nodig in te grijpen, teneinde de naleving af te dwingen van de voorwaarden en afspraken die aan de toekenning van de betrokken overheidsfinanciering zijn verbonden.

36 Het voor steuntoekenning geldende criterium dat de begunstigden van de steun in Spanje moeten zijn gevestigd en hun belangrijkste handelsactiviteit op het grondgebied van die lidstaat moeten uitoefenen, weerspiegelt dus de noodzaak voor de betrokken lidstaat om zich ervan te vergewissen dat de aanwezigheid van de begunstigden van een zekere duur is en dat zij duurzaam zijn verankerd in de Spaanse economie. Dit criterium vereist immers niet alleen dat de begunstigde zijn statutaire zetel op het Spaanse grondgebied heeft, maar ook dat hij zijn belangrijkste handelsactiviteit op dit grondgebied uitoefent, hetgeen nu juist precies aantoont dat de betrokken steunregeling bedoeld is om ondernemingen te ondersteunen die daadwerkelijk en duurzaam in de Spaanse economie verankerd zijn, wat ook strookt met het doel van de regeling om de ernstige verstoring van die economie op te heffen.

37 Het bestaan van een dergelijke stabiele en duurzame band met de Spaanse economie is daarentegen in beginsel minder waarschijnlijk in het geval van ondernemingen die louter diensten verlenen, wier activiteit per definitie zeer snel, om niet te zeggen terstond, kan worden beëindigd, of in het geval van ondernemingen die weliswaar in Spanje zijn gevestigd maar hun belangrijkste handelsactiviteit buiten het grondgebied van deze staat uitoefenen, zodat een eventuele overheidsfinanciering ter ondersteuning van hun activiteiten minder snel zal kunnen bijdragen tot het opheffen van de ernstige verstoring van de economie van deze lidstaat.

38 Vervolgens zij opgemerkt dat de noodzaak om zich ervan te verzekeren dat de begunstigden van de betrokken steun een stabiele en duurzame band met de Spaanse economie hebben, ten grondslag ligt aan de gehele regeling, zoals zowel uit de overige criteria voor steuntoekenning als de modaliteiten van die toekenning naar voren komt.

39 Geconstateerd moet worden dat de betrokken steun is voorbehouden aan ondernemingen die worden geacht systeemrelevant of van strategisch belang voor de Spaanse economie te zijn. Door de betrokken steunregeling aldus af te bakenen heeft het Koninkrijk Spanje ervoor gekozen alleen die ondernemingen te steunen die een sleutelrol spelen in zijn economie, omdat hun moeilijkheden, gelet op het feit dat zij systeemrelevant en van strategisch belang zijn, een serieuze weerslag op de algehele toestand van de Spaanse economie zouden hebben. Om deze reden komen ondernemingen die niet als systeemrelevant of van strategisch belang voor de Spaanse economie worden beschouwd, niet voor de betrokken steun in aanmerking, ook al zijn zij in Spanje gevestigd en oefenen zij hun belangrijkste handelsactiviteit op het grondgebied van deze staat uit.

40 Er zijn nog enkele andere criteria voor steuntoekenning die de noodzaak voor de Spaanse Staat weerspiegelen om zich ervan te verzekeren dat tussen de begunstigden van de steun en zijn economie een duurzame band bestaat, dat wil zeggen een band op middellange en lange termijn. Zo verwijst het criterium betreffende de systeemrelevantie en het strategisch belang van de begunstigden onder meer naar „[hun] rol […] in het kader van de verwezenlijking van de doelstellingen op middellange termijn op het gebied van groene transformatie, digitalisering, productiviteitsverhoging en menselijk kapitaal”. Een ander criterium vereist dat de begunstigden hun levensvatbaarheid op middellange en lange termijn aantonen door een levensvatbaarheidsplan over te leggen waarin wordt aangegeven hoe de onderneming de crisis te boven zou kunnen komen en waarvoor de overheidssteun zal worden gebruikt [punt 10, onder d), van het bestreden besluit]. Daarnaast moeten de betrokken ondernemingen een voorlopig tijdschema voor de terugbetaling van de uit het Fonds gefinancierde staatssteun overleggen, met inbegrip van de maatregelen die zullen worden genomen om dit tijdschema in acht te nemen [punt 10, onder e), van het bestreden besluit]. Deze criteria brengen dus concreet de noodzaak tot uiting dat, ten eerste, de betrokken begunstigde duurzaam in de Spaanse economie geïntegreerd is en dit op middellange en lange termijn ook blijft, zodat hij voornoemde ontwikkelingsdoelstellingen kan verwezenlijken, en, ten tweede, de Spaanse autoriteiten kunnen controleren of zij hun afspraken nakomen en daaraan uitvoering geven.

41 De betrokken steunregeling bevat eveneens een aantal beperkingen ex post, die ertoe strekken om de verstoringen van de mededinging te beperken en een gezonde governance van de begunstigden en de wijze van besteding van de steun te waarborgen (punten 36-39 van het bestreden besluit). Daarnaast legt zij de nationale autoriteiten verplichtingen tot transparantie en tot het afleggen van verantwoording op met betrekking tot het gebruik van de betrokken steun (punt 40 van het bestreden besluit). Zo is het de begunstigden bijvoorbeeld verboden om, zolang zij de ontvangen steun niet hebben terugbetaald, buitensporige risico’s te nemen of een met de steun gefinancierde, agressieve commerciële expansie na te streven. Evenmin mogen zij voor commerciële doeleinden publiciteit geven aan de door het Fonds gedane investering. Verder is het de begunstigden verboden om, zolang zij niet ten minste 75 % van de steun hebben terugbetaald, bepaalde fusies of acquisities tot stand te brengen (punten 78-81 van het bestreden besluit). Daarnaast mogen de begunstigden, zolang de steun niet volledig is terugbetaald, geen dividenden uitkeren (punt 82 van het bestreden besluit) en geldt er een plafond voor de beloning van hun bestuurders (punt 83 van het bestreden besluit). Indien het percentage aandelen dat het Fonds in handen heeft, zes jaar na de kapitaalinjectie door het Fonds niet is teruggebracht tot minder dan 15 %, moet de begunstigde

een herstructureringsplan bij de Spaanse autoriteiten indienen, die het ter goedkeuring bij de Commissie zullen aanmelden (punt 89 van het bestreden besluit). Daarnaast zal een mechanisme in het leven worden geroepen om het risico te vermijden dat de begunstigde de aandelen van de staat via derden terugkoopt tegen prijzen die lager zijn dan die van de nominale investering van de staat (punten 35 en 74 van het bestreden besluit). Ook deze beperkingen ex post getuigen van de noodzaak voor en de verplichting van de Spaanse autoriteiten om voortdurend toezicht te houden op de verschillende aspecten van de activiteiten van de begunstigden. Met het oog daarop moeten zij de bevoegdheid hebben om zo nodig in te grijpen om de inachtneming van die beperkingen af te dwingen.

42 Het is duidelijk dat het Koninkrijk Spanje door de in de punten 34 tot en met 40 genoemde criteria voor steuntoekenning en beperkingen ex post te bundelen in wezen heeft getracht te verzekeren dat er een duurzame en wederkerige band tussen de begunstigden van de steun en zijn economie bestaat vanuit het perspectief van economische ontwikkeling op middellange en lange termijn.

43 Doordat de betrokken steunregeling de steun beperkt tot ondernemingen die systeemrelevant of van strategisch belang voor de Spaanse economie zijn, in Spanje zijn gevestigd en hun belangrijkste handelsactiviteit op het grondgebied van deze staat uitoefenen, omdat zij stabiele en wederkerige banden hebben met de Spaanse economie, is deze regeling dus zowel passend als noodzakelijk voor het bereiken van de doelstelling om de ernstige verstoring van de economie van deze lidstaat op te heffen.

44 Wat ten tweede de evenredigheid van de betrokken steunregeling betreft, is verzoekster in wezen van mening dat een onderneming ook systeemrelevant en van strategisch belang voor de Spaanse economie kan zijn wanneer zij niet in Spanje is gevestigd, zodat het met deze regeling beoogde doel ook zou kunnen worden verwezenlijkt door als criterium voor steuntoekenning niet het criterium van de lidstaat van vestiging te hanteren, maar een ander criterium, dat betrekking heeft op het marktaandeel van de betrokken ondernemingen.

45 Dienaangaande zij erop gewezen dat het weliswaar niet is uitgesloten dat een onderneming die niet in Spanje is gevestigd en haar belangrijkste handelsactiviteit niet in deze lidstaat uitoefent, in bepaalde specifieke omstandigheden niettemin systeemrelevant of van strategisch belang voor de Spaanse economie kan zijn, maar dat de toekenning van overheidsfinanciering in het kader van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU veronderstelt dat de steun die door de betrokken lidstaat – die nochtans in grote moeilijkheden verkeert – wordt verleend, de verstoring van zijn economie kan opheffen, zodat rekening moet worden gehouden met de algemene situatie van de ondernemingen die voor het herstel van die economie kunnen zorgen, waaruit de relevantie blijkt van het criterium van een stabiele en duurzame band met de economie van de betrokken lidstaat.

46 De noodzaak van een stabiele en duurzame verankering van de steunbegunstigden in de Spaanse economie waarop de betrokken steunregeling stoelt, zou namelijk komen te ontbreken of in elk geval worden afgezwakt, indien het Koninkrijk Spanje een ander criterium had gehanteerd waardoor ondernemingen die louter diensten op het Spaanse grondgebied verlenen, zoals verzoekster, voor steun in aanmerking zouden komen, terwijl dienstverlening per definitie op zeer korte termijn, zo niet terstond kan worden gestaakt, zoals in punt 36 hierboven is opgemerkt. Het Koninkrijk Spanje zou in dat geval geen enkele garantie hebben dat de ondernemingen die niet op zijn grondgebied zijn gevestigd en daar niet hun belangrijkste handelsactiviteit uitoefenen, na afloop van de crisis een bijdrage aan zijn economie zouden blijven leveren na in voorkomend geval van de herkapitalisatiemaatregelen te hebben geprofiteerd.

47 Het feit dat verzoekster de grootste luchtvaartmaatschappij in Spanje is met een marktaandeel in die lidstaat van circa 20 % of dat haar terugtrekking uit die markt tot maatschappelijke problemen zou leiden, betekent bovendien niet dat de Commissie een beoordelingsfout heeft gemaakt door de betrokken steunregeling verenigbaar te verklaren met de interne markt. Dit betoog is namelijk toegespitst op de specifieke situatie van verzoekster op de markt voor luchtvervoer van passagiers in Spanje, terwijl de betrokken steunregeling bedoeld is om de gehele Spaanse economie, zonder onderscheid naar economische sector, te ondersteunen, zodat het Koninkrijk Spanje de algehele toestand van zijn economie en de vooruitzichten voor economische ontwikkeling op middellange en lange termijn in aanmerking heeft genomen, en niet de specifieke situatie van een bepaalde onderneming.

48 Derhalve mocht de betrokken lidstaat zich bij het bepalen van de modaliteiten voor steunverlening op grond van een multisectorale steunregeling van algemene strekking baseren op criteria voor steunverlening die ertoe strekken ondernemingen te identificeren die systeemrelevant of van strategisch belang voor zijn economie zijn en tevens een duurzame en stabiele band met die economie hebben.

49 Wat betreft de door verzoekster voorgestelde alternatieve steunregeling, die gebaseerd is op een steuncriterium dat verband houdt met het marktaandeel van de betrokken ondernemingen, zij eraan herinnerd dat de Commissie zich volgens de rechtspraak niet in abstracto hoeft uit te spreken over elke denkbare alternatieve maatregel, aangezien de betrokken lidstaat weliswaar uitvoerig moet uiteenzetten waarom hij de desbetreffende steunregeling heeft getroffen, met name wat de vastgestelde criteria om ervoor in aanmerking te komen betreft, maar niet ook nog eens op positieve wijze hoeft aan te tonen dat het beoogde doel met geen enkele andere denkbare maatregel, die per definitie hypothetisch zou zijn, beter zou kunnen worden bereikt. Nu die lidstaat niet daartoe gehouden is, kan verzoekster het Gerecht niet verzoeken om de Commissie te gelasten bij deze normstellingtaak in de plaats te treden van de nationale autoriteiten, teneinde elke mogelijke alternatieve maatregel te onderzoeken (zie in die zin arrest van 6 mei 2019, Scor/Commissie, T-135/17, niet-gepubliceerd, EU:T:2019:287, punt 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

50 Hoe dan ook houdt het door verzoekster voorgestelde criterium voor steunverlening op basis van het marktaandeel van de betrokken ondernemingen onvoldoende rekening met de doelstellingen van de betrokken steunregeling, die ertoe strekt de ernstige verstoring van de Spaanse economie in haar geheel, in al haar verscheidenheid, op te heffen met het oog op een duurzame economische ontwikkeling. Zoals dienaangaande is gebleken, heeft de Spaanse wetgever geen criteria voor steunverlening willen hanteren op basis van de omvang of het marktaandeel van de begunstigden, maar juist op basis van overwegingen van economische ontwikkeling op middellange en lange termijn van de Spaanse economie, door voor kwalitatieve in plaats van kwantitatieve criteria te opteren.

51 Bij het bestreden besluit heeft de Commissie dus een steunregeling goedgekeurd waarmee daadwerkelijk wordt beoogd de ernstige verstoring van de economie van een lidstaat op te heffen en die, wat de voorwaarden voor het verlenen van de steun betreft, niet verder gaat dan noodzakelijk is om het doel van die regeling te bereiken. Gelet op de hierboven in punt 27 uiteengezette beginselen moet derhalve worden geconstateerd dat de regeling niet in strijd is met het non-discriminatiebeginsel en met artikel 18, eerste alinea, VWEU louter op grond dat zij in Spanje gevestigde ondernemingen die hun belangrijkste handelsactiviteit in deze lidstaat uitoefenen, bevoordeelt.

52 Uit het voorgaande volgt dat het doel van de betrokken steunregeling voldoet aan de vereisten van de in artikel 107, lid 3, onder b), VWEU bedoelde uitzondering en dat de voorwaarden voor het verlenen van de steun niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken.

53 Derhalve moeten de eerste twee onderdelen van het eerste middel worden afgewezen.

Laatste twee onderdelen van het eerste middel, ontleend aan schending van de beginselen van vrijheid van dienstverrichting en vrijheid van vestiging

54 Verzoekster wijst er ten eerste op dat een beperking van de vrijheid van vestiging en van dienstverrichting is toegestaan, indien zij wordt gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, niet-discriminerend is, alsook noodzakelijk voor en evenredig aan het nagestreefde doel van algemeen belang is, en ten tweede dat die voorwaarden cumulatief zijn, zodat ook wanneer slechts aan één ervan niet is voldaan, de beperking niet langer kan worden gerechtvaardigd. Om te beginnen acht zij de betrokken steunregeling discriminerend doordat ondernemingen verschillend worden behandeld, afhankelijk van de lidstaat waar zij gevestigd zijn. Voorts is de betrokken steunregeling volgens haar onevenredig doordat zij verder gaat dan noodzakelijk is om het doel ervan te bereiken, aangezien dat doel ook zonder afbreuk te doen aan de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten zou kunnen worden bereikt wanneer die regeling ten goede zou komen aan alle in Spanje gevestigde ondernemingen, ongeacht de lidstaat waar zij gevestigd zijn, door louter rekening te houden met bijvoorbeeld hun respectieve marktaandelen.

55 Ten slotte vergt de doelstelling van algemeen belang, die erin bestaat de ernstige verstoring van de Spaanse economie als gevolg van de COVID-19-pandemie op te heffen, niet dat uitsluitend in Spanje gevestigde ondernemingen worden ondersteund, aangezien sommige van de ondernemingen die in Spanje actief zijn in het kader van de vrijheid van dienstverrichting, zoals verzoekster, even belangrijk zijn voor de Spaanse economie. Door uitsluitend nationale ondernemingen te ondersteunen, raakt de interne markt daarentegen versnipperd, worden concurrenten uit andere lidstaten uitgeschakeld, verzwakt de mededinging en verergert de schade als gevolg van de COVID-19-pandemie, waardoor deze steunregeling uiteindelijk schade toebrengt aan de structuur van de luchtvaartsector en de rechten van de vervoerders van de Unie om vrijelijk luchtvervoersdiensten binnen de interne markt te verrichten beperkt, ongeacht welke lidstaat hun vergunning heeft verleend.

56 Om te beginnen dient, voor zover verzoekster haar betoog baseert op een uit de betrokken steunregeling voortvloeiende discriminatie en de onevenredige aard van die regeling, te worden verwezen naar het onderzoek van de eerste twee onderdelen van het eerste middel.

57 Voorts zij eraan herinnerd dat de bepalingen van het VWEU inzake de vrijheid van vestiging het voordeel van de nationale behandeling in de lidstaat van ontvangst beogen te garanderen (zie in die zin arrest van 6 oktober 2015, Finanzamt Linz, C-66/14, EU:C:2015:661, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

58 Daarnaast verzet de vrijheid van dienstverrichting zich tegen de toepassing van een nationale regeling die ertoe leidt dat het verrichten van diensten tussen lidstaten moeilijker wordt dan het verrichten van diensten binnen één lidstaat, ongeacht of sprake is van een discriminatie op grond van nationaliteit of woonplaats (zie in die zin arrest van 6 februari 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, punt 25).

59 Hoewel de betrokken steunregeling niet specifiek is gericht op de luchtvervoerssector, zij opgemerkt dat verzoekster zich voornamelijk beklaagt over een vermeende beperking van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting in de sector luchtvervoer. Dienaangaande moet worden geconstateerd dat volgens artikel 58, lid 1, VWEU het vrije verkeer van diensten op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen van de titel betreffende het vervoer, te weten titel VI van het VWEU. Binnen het primaire recht geldt voor de vrijheid van dienstverrichting op het gebied van het vervoer dus een bijzondere rechtsregeling (arrest van 18 maart 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, punt 36). Artikel 56 VWEU, dat het vrij verrichten van diensten regelt, is dus niet zonder meer van toepassing op het gebied van de luchtvaart (arrest van 25 januari 2011, Neukirchinger, C-382/08, EU:C:2011:27, punt 22).

60 Maatregelen tot liberalisering van luchtvervoersdiensten kunnen dus uitsluitend op de grondslag van artikel 100, lid 2, VWEU worden vastgesteld (arrest van 18 maart 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, punt 38). Zoals verzoekster terecht opmerkt, heeft de Uniewetgever verordening (EG) nr. 1008/2008 van 24 september 2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (PB 2008, L 293, blz. 3) vastgesteld op basis van deze bepaling, die juist tot doel heeft om voor de luchtvervoerssector de voorwaarden vast te stellen voor de toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten (zie naar analogie arrest van 6 februari 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, punten 23 en 24).

61 Weliswaar kan verzoekster als gevolg van de afbakening van de werkingssfeer van de betrokken steunregeling inderdaad geen aanspraak maken op de door het Koninkrijk Spanje geboden herkapitalisatiemaatregelen, maar zij toont niet aan in hoeverre dit haar ervan weerhoudt om zich in Spanje te vestigen of vanuit en naar Spanje diensten te verrichten. Verzoekster heeft met name geen feitelijke of juridische elementen aangedragen waaruit blijkt dat de betrokken steunregeling beperkende gevolgen heeft die verder gaan dan die welke het verbod van artikel 107, lid 1, VWEU doen ingaan, maar niettemin, zoals geoordeeld in het kader van de eerste twee onderdelen van het eerste middel, noodzakelijk en evenredig zijn om de ernstige verstoring van de Spaanse economie als gevolg van de COVID-19-pandemie op te heffen overeenkomstig de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU.

62 Bovendien heeft de Commissie in het bestreden besluit onderzocht of het ten uitvoer brengen van de betrokken steunregeling verenigbaar was met de fundamentele verkeersvrijheden en met name met het vrije verkeer van kapitaal en de vrijheid van vestiging. In dit verband heeft zij opgemerkt dat geen van de criteria voor steunverlening, en met name de criteria dat de begunstigden systeemrelevant of van strategisch belang voor de Spaanse economie moeten zijn en hun belangrijkste handelsactiviteit in Spanje moeten uitoefenen, aldus kan worden uitgelegd of toegepast dat ondernemingen alleen voor steun in aanmerking kunnen komen indien zij de door hen in een andere lidstaat uitgeoefende activiteiten naar Spanje verplaatsen (punten 46, 59 en 60 van het bestreden besluit). Dit wordt niet door verzoekster betwist.

63 Uit het voorgaande volgt dat geen van de onderdelen van het eerste middel kan worden aanvaard en dat dit middel bijgevolg moet worden afgewezen.

Tweede middel: niet-nakoming van de verplichting om de gunstige gevolgen van de steunmaatregel af te wegen tegen de negatieve gevolgen ervan voor de voorwaarden

waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor de handhaving van een onvervalste mededinging

64 Verzoekster stelt in de eerste plaats dat de Commissie bij het onderzoek van de verenigbaarheid van de steun heeft verzuimd de verwachte gunstige gevolgen in het kader van de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU af te wegen tegen de negatieve gevolgen ervan in het kader van de vervalsing van de mededinging en de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten. Daarmee is volgens haar sprake van een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten, hetgeen voldoende grond oplevert voor nietigverklaring van het bestreden besluit. In de tweede plaats stelt zij dat de Tijdelijke kaderregeling bindend is voor de Commissie en een tweede, afzonderlijke rechtsgrondslag vormt die de Commissie ertoe verplicht deze afweging te maken. Voor zover de Tijdelijke kaderregeling aldus zou worden uitgelegd dat deze een dergelijke afweging niet dwingend voorschrijft, werpt verzoekster in de derde plaats dienaangaande een exceptie van onwettigheid krachtens artikel 277 VWEU op, omdat die regeling alsdan in strijd zou zijn met artikel 107, lid 3, onder b), VWEU.

65 De Commissie, daarin ondersteund door het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek, bestrijdt dit betoog.

66 Volgens artikel 107, lid 3, onder b), VWEU „[kunnen als] verenigbaar met de interne markt […] worden beschouwd: steunmaatregelen om […] een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen”. Uit de bewoordingen van die bepaling vloeit voort dat de opstellers ervan van mening waren dat het in het belang van de Unie als geheel was dat een of meer van haar lidstaten een ernstige, mogelijk zelfs existentiële crisis, die onvermijdelijk zou leiden tot ernstige gevolgen voor de economie van alle of een deel van de andere lidstaten en dus voor de Unie als zodanig, te boven kon(den) komen. Voor die tekstuele uitlegging van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU wordt steun gevonden in de vergelijking van die bepaling met artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, dat ziet op „steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad”, daar laatstgenoemde bepaling, in tegenstelling tot artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, voorwaardelijk is geformuleerd, in die zin dat moet worden aangetoond dat de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad (zie in die zin arrest van 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie, C-594/18 P, EU:C:2020:742, punten 20 en 39).

67 Voor zover is voldaan aan de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, te weten dat de betrokken lidstaat in casu daadwerkelijk wordt geconfronteerd met een ernstige verstoring van zijn economie en dat de steunmaatregelen die zijn getroffen om die verstoring op te heffen ten eerste noodzakelijk zijn om dat doel te bereiken en ten tweede passend en evenredig zijn, worden die maatregelen dus geacht in het belang van de Unie te zijn getroffen, zodat die bepaling, anders dan artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, de Commissie niet verplicht om de gunstige gevolgen van de steunmaatregel af te wegen tegen de negatieve gevolgen ervan voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor de handhaving van een onvervalste mededinging. In het kader van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU is een dergelijke afweging met andere woorden niet nodig, omdat de uitkomst ervan positief wordt verondersteld. Dat een lidstaat erin slaagt een ernstige verstoring van zijn economie op te heffen, kan aan de Unie in het algemeen, en aan de interne markt in het bijzonder, immers alleen maar ten goede komen.

68 Derhalve dient te worden vastgesteld dat de Commissie op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU – en anders dan artikel 107, lid 3, onder c), VWEU bepaalt – de gunstige gevolgen van de steunmaatregel niet hoeft af te wegen tegen de negatieve gevolgen voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor de handhaving van een onvervalste mededinging, maar uitsluitend dient na te gaan of de betrokken steunmaatregel noodzakelijk, passend en evenredig is om de ernstige verstoring van de economie van de betrokken lidstaat op te heffen. Verzoeksters argument dat de verplichte afweging voortvloeit uit het uitzonderingskarakter van verenigbare steunmaatregelen, met inbegrip van steunmaatregelen die op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU verenigbaar worden verklaard, dient bijgevolg te worden afgewezen. Om dezelfde redenen kan verzoekster zich niet beroepen op het arrest van 19 september 2018, HH Ferries e.a./Commissie (T-68/15, EU:T:2018:563, punten 210-214), aangezien het Gerecht in dat arrest geen rekening heeft gehouden met de gevolgen van het in het arrest van het Hof van 22 september 2020, Oostenrijk/Commissie (C-594/18 P, EU:C:2020:742, punten 20 en 39), benadrukte verschil in formulering tussen artikel 107, lid 3, onder b), en artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

69 Verzoekster kan evenmin aanvoeren dat een afweging is vereist op grond van de Tijdelijke kaderregeling, door te stellen dat die regeling de Commissie bindt en een afzonderlijke grondslag voor de verplichting van de Commissie ter zake vormt, omdat een dergelijke verplichting niet in de Tijdelijke kaderregeling is opgenomen. Met name deel 1.2 van die kaderregeling, waarnaar verzoekster verwijst en dat betrekking heeft op „[e]en zorgvuldige coördinatie van nationale steunmaatregelen op Europees niveau", bevat dienaangaande slechts één enkel punt, namelijk punt 10, dat geen enkel vereiste in die zin bevat. Wat het, eveneens door verzoekster aangehaalde, punt 16 bis van de kaderregeling betreft, zij opgemerkt dat de daarin genoemde afweging betrekking heeft op de toepassing van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU en niet op die van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU. Derhalve kan verzoekster zich er niet op beroepen.

70 Aangezien artikel 107, lid 3, onder b), VWEU een dergelijke afweging niet voorschrijft, is de Tijdelijke kaderregeling, die een dergelijke afweging evenmin voorschrijft, daarmee niet in tegenspraak, zodat ook de exceptie van onwettigheid moet worden verworpen.

71 Derhalve is het tweede middel ongegrond, zodat het moet worden afgewezen.

Derde middel: onjuiste kwalificatie van de steun als steunregeling

72 Verzoekster betoogt in wezen dat de Commissie het recht onjuist heeft toegepast door de betrokken maatregel als een steunregeling aan te merken. Volgens haar zijn de criteria voor steunverlening vaag en abstract, zodat de Spaanse autoriteiten die naderhand de begunstigden moeten selecteren, over een ruime beoordelingsmarge beschikken. Voorts zou uit de samenstelling van de raad van bestuur blijken dat de selectie van de begunstigden een zuiver politieke aangelegenheid is, omdat de technische middelen ontbreken om te kunnen bepalen wie er potentieel voor steun in aanmerking komt. Volgens de rechtspraak van het Gerecht (arrest van 14 februari 2019 België en Magnetrol International/Commissie, T-131/16 en T-263/16, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2019:91) wordt een maatregel aangemerkt als steunregeling wanneer de nationale autoriteiten bij de toepassing ervan niet over een beoordelingsmarge beschikken wat betreft de vaststelling van de belangrijkste elementen van de betrokken steunmaatregel en de vraag of het opportuun is de steun toe te kennen, wat in casu niet het geval zou zijn.

73 De Commissie en het Koninkrijk Spanje bestrijden verzoeksters betoog.

74 Uit het bestreden besluit blijkt dat de betrokken steun als steunregeling en niet als individuele steun is aangemerkt (punt 1 van het bestreden besluit).

75 Volgens artikel 1, onder d), van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 [VWEU] (PB 2015, L 248, blz. 9) wordt onder „steunregeling" verstaan „elke regeling op grond waarvan aan ondernemingen die in de regeling op algemene en abstracte wijze zijn omschreven, individuele steun kan worden toegekend zonder dat hiervoor nog uitvoeringsmaatregelen vereist zijn, alsmede elke regeling op grond waarvan steun die niet gebonden is aan een specifiek project voor onbepaalde tijd en/of voor een onbepaald bedrag aan een of meer ondernemingen kan worden toegekend".

76 In casu staat vast dat de betrokken steun niet gebonden is aan een specifiek project en niet wordt toegekend voor onbepaalde tijd of voor een onbepaald bedrag in de zin van het tweede geval als bedoeld in artikel 1, onder d), van verordening 2015/1589, zodat dit tweede geval in casu niet relevant is.

77 Derhalve moet worden nagegaan of de betrokken steun een steunregeling is in de zin van het eerste geval als bedoeld in artikel 1, onder d), van die verordening.

78 Het is vaste rechtspraak dat de Commissie in het specifieke geval van een steunregeling slechts de kenmerken van de betrokken regeling hoeft te onderzoeken om in de gronden van het besluit te kunnen beoordelen of die op grond van de erin vastgestelde modaliteiten de begunstigden een voordeel verschaft ten opzichte van hun concurrenten en naar haar aard voornamelijk ten goede komt aan ondernemingen die deelnemen aan het handelsverkeer tussen de lidstaten. De Commissie hoeft in een besluit dat betrekking heeft op een dergelijke regeling dus geen analyse te maken van de steun die op basis van een dergelijke regeling in elk individueel geval is toegekend. Enkel bij de terugvordering van steun moet de individuele situatie van elke betrokken onderneming worden onderzocht (zie in die zin arresten van 9 juni 2011, Comitato „Venezia vuole vivere" e.a./Commissie, C-71/09 P, C-73/09 P en C-76/09 P, EU:C:2011:368, punt 63; 13 juni 2013, HGA e.a./Commissie, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punt 114; 29 juli 2019, Azienda Napoletana Mobilità, C-659/17, EU:C:2019:633, punt 27, en 4 maart 2021, Commissie/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, punt 65).

79 Derhalve moet in het geval van een dergelijke steunregeling onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de vaststelling van die regeling en anderzijds de toekenning van steun op basis van die regeling (zie in die zin arresten van 8 december 2011, France Télécom/Commissie, C-81/10 P, EU:C:2011:811, punt 22, en 4 maart 2021, Commissie/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, punt 66).

80 Bovendien heeft advocaat-generaal Kokott gepreciseerd dat het begrip steunregeling in de zin van artikel 1, onder d), van verordening 2015/1589 ruim moet worden uitgelegd. Volgens haar pleit de doeltreffendheid van het toezicht op de steun voor een ruime uitlegging, aangezien artikel 1, onder d), van deze verordening een groot aantal gelijksoortige gevallen betreft. De effectiviteit van het werk van de Commissie zou in gevaar komen wanneer de lidstaten of belanghebbenden de controle van een abstracte steunregeling zouden kunnen verhinderen, door deze van het wettelijke naar het administratieve niveau te verschuiven. De Commissie zou in dat geval alle beslissingen afzonderlijk moeten controleren, ook al zouden ze gelijksoortig zijn (zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Commissie/België en Magnetrol International, C-337/19 P, EU:C:2020:990, punten 64 en 65).

81 Tegen deze achtergrond moet worden nagegaan of, overeenkomstig de bewoordingen van het in artikel 1, onder d), van verordening nr. 2015/1589 bedoelde eerste geval, de bepalingen van Spaans recht die de Commissie in het bestreden besluit als rechtsgrondslag van de betrokken steunregeling heeft aangeduid, op zich, dat wil zeggen zonder dat aanvullende uitvoeringsmaatregelen nodig zijn, toestaan dat individuele steun wordt toegekend aan ondernemingen die daarom hebben verzocht en voorts of deze bepalingen de begunstigden van de steun op algemene en abstracte wijze omschrijven.

82 Om te beginnen zij opgemerkt dat volgens punt 7 van het bestreden besluit de rechtsgrondslag van de betrokken maatregel in casu wordt gevormd door Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo (koninklijk wetsbesluit 25/20 van 3 juli 2020 betreffende dringende maatregelen ter ondersteuning van het economisch herstel en de werkgelegenheid; hierna: „RDL”) en het Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el funcionamiento del Fondo de Apoyo a la Solvencia de las Empresas Estratégicas (Akkoord van de raad van ministers over de werking van het Fonds ter ondersteuning van de solvabiliteit van strategische ondernemingen; hierna: „ACM”).

83 Dienaangaande constateert het Gerecht dat het RDL en het ACM handelingen van algemene strekking zijn die alle kenmerken van de betrokken steun regelen. Overeenkomstig de hierboven in punt 78 aangehaalde rechtspraak kan de Commissie dus volstaan met een onderzoek, in de gronden van het bestreden besluit, van de kenmerken van deze maatregel zoals die uit voornoemde handelingen naar voren komen, en op basis daarvan nagaan of die maatregel de begunstigden een voordeel verschaft ten opzichte van hun concurrenten en naar zijn aard voornamelijk ten goede komt aan ondernemingen die deelnemen aan het handelsverkeer tussen de lidstaten, zonder dat zij een analyse hoeft te maken van de steun die op basis van die regeling in elk individueel geval is toegekend.

84 Het RDL en het ACM regelen namelijk de vorm van de steun, het bedrag ervan, de toepassingsduur, de criteria waaraan de begunstigden moeten voldoen om voor steun in aanmerking te komen, de met de uitvoering ervan belaste instanties en de te volgen procedure.

85 Wat betreft de vorm van de steun, blijkt uit artikel 3, leden 1 en 3, van bijlage II bij het ACM dat de steun de vorm kan aannemen van participatieleningen, hybride schuldinstrumenten of andere, in eigen vermogen converteerbare instrumenten („hybride kapitaalinstrumenten”), inschrijvingen op aandelen („eigenvermogensinstrumenten”), achtergestelde leningen of andere kapitaalinstrumenten (punt 15 van het bestreden besluit). Het totale budget van de steun is overeenkomstig artikel 2, lid 3, RDL vastgesteld op 10 miljard EUR, terwijl volgens punt 3 van het addendum bij het ACM en punt 4.1 van bijlage II bij het ACM steun van meer dan 250 miljoen EUR afzonderlijk bij de Commissie moet worden aangemeld, zoals ook punt 51 van de Tijdelijke kaderregeling voorschrijft (punt 14 van het bestreden besluit). Het minimumbedrag aan individuele steun dat op deze basis wordt toegekend, is in beginsel bepaald op 25 miljoen EUR per begunstigde. Wat de toepassingsduur van de betrokken steun betreft, kan financiering uit het Fonds worden verstrekt tot uiterlijk 30 juni 2021 overeenkomstig het addendum bij het ACM (punt 10 van het bestreden besluit). Verder bevat artikel 2 van bijlage II bij het ACM een uitputtende lijst van 13 cumulatieve criteria voor steunverlening. Daarnaast wijzen de relevante bepalingen van het RDL en het ACM de met de uitvoering van de steunmaatregel belaste instanties aan en regelen zij de procedure voor toekenning van de steun. Meer concreet wordt het Fonds beheerd door een raad van bestuur, die bestaat uit een interministerieel comité onder leiding van de voorzitter van SEPI waarin vertegenwoordigers van de ministeries van Economische Zaken, Financiën, Industrie en Energie zitting hebben. SEPI is onder meer

verantwoordelijk voor de beoordeling van de steunaanvragen, het gebruik van de middelen en de registratie van de verworven effecten. De raad van bestuur beslist bij besluit over de afhandeling van de steunaanvragen en over de voorwaarden van de toegekende financiering, die worden vastgelegd in een met de begunstigde te sluiten overeenkomst. De raad van bestuur legt de overeenkomsten ter goedkeuring aan de ministerraad voor (punten 8 en 9 van het bestreden besluit).

86 Wat ten tweede de vraag aangaat of de bepalingen van het RDL en het ACM het mogelijk maken om individueel steun te verlenen „zonder dat hiervoor nog uitvoeringsmaatregelen vereist zijn" in de zin van artikel 1, onder d), van verordening 2015/1589, zij erop gewezen dat het criterium „zonder dat hiervoor nog uitvoeringsmaatregelen vereist zijn" impliceert dat de steun alleen individueel kan worden toegekend door middel van andere „aanvullende" maatregelen die de bepalingen waarbij in de betrokken steun is voorzien, aanvullen of nader preciseren.

87 In casu stelt het Gerecht vast dat artikel 2, lid 15, RDL uitdrukkelijk bepaalt dat de werking, de beschikbaarstelling van middelen en de vereffening van het Fonds, alsook de criteria voor steunverlening en de te volgen procedures moeten worden vastgesteld in het ACM, „zonder dat daartoe enige nadere wettelijke bepaling vereist is". Zoals het Koninkrijk Spanje ter terechtzitting heeft bevestigd, zonder op dit punt door verzoekster te zijn weersproken, bestaat er geen enkele andere handeling, van welke aard ook, die de relevante bepalingen van het RDL en het ACM aanvullen of nader preciseren. Individuele toekenning van de betrokken steun geschiedt dus uitsluitend op basis van de bepalingen van het RDL en het ACM, zonder dat hiervoor nadere uitvoeringsmaatregelen vereist zijn.

88 Voorts zij onderstreept dat het enkele feit dat voor de individuele toekenning van steun een bepaalde procedure moet worden gevolgd, waarbij de ondernemingen die steun wensen te ontvangen daartoe een aanvraag moeten indienen en de met de uitvoering van de steun belaste instanties deze aanvraag moeten onderzoeken en in voorkomend geval daarmee moeten instemmen, niet impliceert dat sprake is van aanvullende uitvoeringsmaatregelen in de zin van artikel 1, onder d), van verordening 2015/1589.

89 Bovendien noemt verzoekster geen enkele aanvullende uitvoeringsmaatregel in de zin van artikel 1, onder d), van verordening 2015/1589 die de relevante bepalingen van het RDL en het ACM zouden aanvullen of preciseren.

90 Derhalve moet worden geconcludeerd dat de bepalingen van Spaans recht die de Commissie in het bestreden besluit als rechtsgrondslag voor de betrokken steunregeling heeft aangemerkt, op zich, dat wil zeggen zonder dat daarvoor aanvullende uitvoeringsmaatregelen nodig zijn, de individuele verlening van steun aan ondernemingen die daartoe een aanvraag hebben ingediend, mogelijk maken.

91 Wat in de tweede plaats de vraag betreft of deze bepalingen de begunstigden van de steun op algemene en abstracte wijze omschrijven, stelt het Gerecht vast dat de begunstigden van de betrokken steun niet bij naam worden genoemd, maar krachtens artikel 2 van bijlage II bij het ACM worden omschreven op basis van een uitputtende lijst van 13 cumulatieve criteria van algemene strekking, waarvan sommige in punt 4 van dit arrest zijn samengevat.

92 Hieruit volgt dat de bepalingen van het ACM de begunstigden van de steun op algemene en abstracte wijze omschrijven, hetgeen overigens ook niet door verzoekster wordt betwist.

93 Buitendien heeft verzoekster op de haar ter terechtzitting gestelde vraag of de betrokken steun volgens haar als een individuele steunmaatregel en niet als een steunregeling had moeten worden aangemerkt, geantwoord dat van het een noch het ander sprake is, maar dat het om een soort steun „sui generis" of „ondefinieerbare" steun gaat. Dienaangaande volstaat echter de vaststelling dat verordening 2015/1589 weliswaar een onderscheid maakt tussen steunregelingen en individuele steun, maar dat het afgezien van deze twee categorieën van steun niet in andere vormen van steun voorziet (zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak Commissie/Frankrijk en IFP Énergies nouvelles, C-438/16 P, EU:C:2017:951, punten 79 en 80).

94 Bijgevolg concludeert het Gerecht dat aan de voorwaarden van artikel 1, onder d), van verordening nr. 2015/1589 is voldaan, zodat de Commissie de betrokken steun als een steunregeling mocht aanmerken zonder daarmee het recht onjuist toe te passen.

95 Deze conclusie wordt niet ontkracht door de overige argumenten van verzoekster.

96 In de eerste plaats ontbeert het aan de samenstelling van de raad van bestuur van het Fonds ontleende argument van verzoekster dat de selectie van de begunstigden een zuiver politieke aangelegenheid is en dat deze raad niet over de technische middelen beschikt om te kunnen bepalen wie er potentieel voor steun in aanmerking komt, elke feitelijke grondslag. Uit artikel 2 van bijlage II bij het ACM blijkt immers dat de steunaanvragen eerst worden onderzocht en beoordeeld door SEPI, die met behulp van onafhankelijke deskundigen nagaat of aan alle criteria voor steunverlening is voldaan en of de door de aanvragers verstrekte gegevens waarheidsgetrouw en toereikend zijn. Hier is dus sprake van een technische beoordeling van de steunaanvragen door SEPI, wat een onontbeerlijke stap is in de procedure tot toekenning van steun. Verzoekster gaat hieraan echter voorbij. Zij kan derhalve niet met succes betogen dat de procedure niet gebaseerd is op enig technisch middel aan de hand waarvan kan worden bepaald wie er potentieel voor steun in aanmerking komt.

97 Verder belet de enkele omstandigheid dat de raad van bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende ministeries die met de besluitvorming op het betrokken gebied belast zijn, geenszins dat de betrokken maatregel als een steunregeling wordt aangemerkt. Ten eerste is het, gezien de in geding zijnde budgettaire gevolgen voor de Spaanse Staat en de ernstige verstoring van de Spaanse economie die door de betrokken steunmaatregel moet worden verholpen, volstrekt normaal dat de leden van deze raad functies binnen voornoemde ministeries bekleden. Ten tweede zou het speculatief zijn om uitsluitend op basis van de samenstelling van de raad van bestuur te concluderen dat de toekenning van steun berust op overwegingen van politieke opportuniteit. Uit geen enkel bewijsstuk waarover het Gerecht beschikt, komt naar voren dat zulks het geval is. Integendeel, zoals het Koninkrijk Spanje heeft onderstreept, berusten de besluiten van de raad van bestuur en de daaropvolgende goedkeuring door de ministerraad op de technische beoordeling van de aanvragen door SEPI. Bovendien kan de raad van bestuur zich tijdens zijn bijeenkomsten doen bijstaan door de technische diensten van SEPI die de aanvragen hebben onderzocht en beoordeeld, zoals bepaald in artikel 8, lid 3, van bijlage III bij het ACM.

98 Hoe dan ook voert verzoekster geen enkel concreet bewijs aan waaruit blijkt dat besluiten over steunaanvragen worden ingegeven door overwegingen van politieke opportuniteit.

99 In de tweede plaats stelt verzoekster dat de criteria voor steunverlening vaag en abstract zijn, zodat de raad van bestuur bij de toepassing ervan over een ruime beoordelingsmarge beschikt.

100 In het verzoekschrift licht verzoekster niet toe op welke van de dertien criteria zij hiermee doelt. Uit een lezing van haar derde middel in zijn geheel kan echter worden opgemaakt dat dit argument hoofdzakelijk betrekking lijkt te hebben op het criterium betreffende de systeemrelevantie en het strategische belang van de begunstigde van de steun, het enige criterium dat uitdrukkelijk in dit onderdeel van het verzoekschrift wordt genoemd, zoals verzoekster ter terechtzitting ook heeft bevestigd.

101 In dit verband moet allereerst worden onderstreept dat het inherent aan een steunregeling is dat de criteria om ervoor in aanmerking te komen op algemene en abstracte wijze worden geformuleerd, zodat zij op een onbepaald aantal begunstigden kunnen worden toegepast. Dit geldt a fortiori in het geval van steun die, zoals in casu, bedoeld is voor de gehele economie van een lidstaat.

102 Ten tweede behelst dit criterium verschillende concrete aanwijzingen aan de hand waarvan de toepassing ervan kan worden gepreciseerd en nader afgebakend, zoals de vraag of de betrokken onderneming behoort tot de sector van de volksgezondheid of de openbare veiligheid, of zij een rol speelt bij de verwezenlijking van de doelstellingen op middellange termijn van de groene of digitale transformatie, of zij een innoverende onderneming is en of zij een onderneming is die diensten van essentieel belang verricht.

103 Ten slotte vindt verzoeksters betoog evenmin steun in het arrest van 14 februari 2019, België en Magnetrol International/Commissie (T-131/16 en T-263/16, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2019:91, punt 87). Om te beginnen wordt de aan dit arrest ten grondslag liggende zaak erdoor gekenmerkt dat de belangrijkste elementen van de in geding zijnde steunmaatregel niet voortvloeiden uit de handelingen van Belgisch recht waarop die maatregel was gebaseerd. In die omstandigheden heeft het Gerecht onderzocht of de Commissie rechtens genoegzaam had aangetoond dat er sprake was van een stelselmatige benadering van de Belgische overheid die op zich als een steunregeling kon worden aangemerkt. Anders dan in die zaak vloeien in casu alle kenmerken van de betrokken steunregeling voort uit de handelingen die aan deze regeling ten grondslag liggen (zie punten 84-87 hierboven), die bovendien geenszins berust op een stelselmatige benadering van de overheid, een kwestie die in casu zelfs niet eens aan de orde is.

104 Ten tweede is in casu hoe dan ook voldaan aan de door het Gerecht in punt 87 van het arrest van 14 februari 2019, België en Magnetrol International/Commissie (T-131/16 en T-263/16, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2019:91), geformuleerde voorwaarde waarnaar verzoekster verwijst, namelijk dat, wil steun als een steunregeling worden aangemerkt, de autoriteiten die belast zijn met de toepassing van die regeling niet over een beoordelingsmarge mogen beschikken wat betreft de vaststelling van de belangrijkste elementen van de betrokken steun en de vraag of het opportuun is deze toe te kennen.

105 Dienaangaande zij opgemerkt dat deze voorwaarde in feite beoogt te waarborgen dat de bepalingen waarbij de betrokken steun is ingesteld, alle elementen bevatten die relevant zijn voor de beoordeling van de verenigbaarheid ervan met de interne markt, hetgeen de Commissie volgens de hierboven in punt 78 aangehaalde rechtspraak zou ontslaan van de noodzaak om de toegekende steun in elk individueel geval te onderzoeken. Zouden de nationale autoriteiten immers over een beoordelingsmarge beschikken die hen in staat stelt de belangrijkste elementen van de betrokken steun te bepalen, te wijzigen, aan te vullen of ervan af te wijken, dan zou de Commissie niet in staat zijn de verenigbaarheid ervan met de interne markt te beoordelen zonder de concrete voorwaarden voor steunverstrekking in elk individueel geval te onderzoeken.

106 Dit is hier echter niet het geval. Zoals hierboven in punt 80 is opgemerkt, bevat artikel 2 van bijlage II bij het ACM een uitputtende lijst met criteria om voor steun in aanmerking te komen waaraan cumulatief moet worden voldaan. De met de uitvoering van deze regeling belaste autoriteiten mogen dus geen andere criteria toevoegen, van deze criteria afwijken of de strekking ervan wijzigen. Zij zijn derhalve verplicht de steun toe te kennen indien aan alle criteria is voldaan en mits het totaalbudget van de maatregel niet is uitgeput, dan wel de steun te weigeren indien een van deze criteria niet is vervuld. Zij beschikken te dien aanzien dan ook niet over beoordelingsvrijheid, maar handelen in het kader van een gebonden bevoegdheid.

107 Het is inderdaad niet uitgesloten dat de met de uitvoering van de betrokken regeling belaste autoriteiten in het kader van de toetsing van bepaalde criteria voor steunverlening, zoals het criterium inzake de systeemrelevantie of het strategische belang van de betrokken onderneming, soms een – in voorkomend geval complexe – beoordeling van een groot aantal relevante factoren moeten maken. De omstandigheid dat dergelijke beoordelingen moeten worden gemaakt, vormt als zodanig echter geen beletsel om de betrokken maatregel als een steunregeling in de zin van artikel 1, onder d), van verordening nr. 2015/1589 aan te merken, gelet op het feit dat, ten eerste, de criteria voor steunverlening uitdrukkelijk zijn geformuleerd in de bepalingen waarbij de steun is ingesteld en de nationale autoriteiten daarvan niet mogen afwijken, de strekking ervan niet mogen wijzigen en geen andere criteria mogen toevoegen en, ten tweede, deze criteria – waarvan sommige in punt 4 van dit arrest zijn uiteengezet – zelf concrete aanwijzingen verstrekken waardoor de nationale autoriteiten zich bij hun beoordeling kunnen laten leiden.

108 In haar verzoekschrift bekritiseert verzoekster ook punt 21 van het bestreden besluit, omdat „de bevoegdheid van de raad van bestuur om in elk afzonderlijk geval te besluiten over de reikwijdte van de bedrijfsbeslissingen die aan voorafgaande goedkeuring zijn onderworpen en die in de overeenkomst met betrekking tot de tijdelijke overheidssteun moeten worden opgenomen, eveneens gespeend is van enig objectief criterium”. Dit argument stoelt echter op een gedeeltelijke lezing van het bestreden besluit. In punt 20 van het bestreden besluit heeft de Commissie namelijk overwogen dat de staat bij de verwerving van aandelen een vetorecht krijgt met betrekking tot bepaalde strategische beslissingen van de onderneming. De Commissie heeft evenwel benadrukt dat de uitoefening van dit vetorecht strikt beperkt zou blijven tot het doel om de levensvatbaarheid van de begunstigde te herstellen en tot aangelegenheden waarvoor goedkeuring van de overheid vereist is, zoals het ontslag van werknemers, de keuze voor minder vervuilende productiemethoden of digitale oplossingen. Deze bevoegdheid van de raad van bestuur is dus niet „gespeend van enig objectief criterium”, zoals verzoekster meent.

109 Ter terechtzitting heeft verzoekster daaraan nog toegevoegd dat de Spaanse autoriteiten over een ruime beoordelingsmarge beschikken bij het bepalen van het bedrag en de vorm van de steun. Dit argument is echter niet aangevoerd in het verzoekschrift en verzoekster heeft niet gerechtvaardigd waarom zij het zo laat heeft aangevoerd. Het kan evenmin worden beschouwd als een nadere uitwerking van het derde middel, omdat verzoekster in het kader daarvan enkel heeft gesteld dat de Spaanse autoriteiten een beoordelingsmarge hebben met betrekking tot de selectie van de begunstigden en de bevoegdheid van de raad van bestuur om te besluiten over de reikwijdte van de bedrijfsbeslissingen waarvoor voorafgaande toestemming vereist is. Dit argument is derhalve niet-ontvankelijk (zie in die zin arresten van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 95; 16 september 2020, BP/FRA, C-669/19 P, niet-gepubliceerd, EU:C:2020:713, punt 15, en 27 september 2012, Ballast Nedam Infra/Commissie, T-362/06, EU:T:2012:492, punt 137).

110 In de derde plaats betoogt verzoekster in het verzoekschrift eveneens dat „de Commissie zich heeft onthouden van de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid in het kader van het toezicht op staatssteun en het recht onjuist heeft toegepast door Spanje toe te staan een discretionaire bevoegdheid uit te oefenen bij het selecteren van de begunstigden van de steunregeling". Ter terechtzitting is verzoekster gevraagd de strekking van dit argument te preciseren, waarbij zij enerzijds heeft erkend dat dit het argument betreffende de kwalificatie van de betrokken maatregel als steunregeling overlapte en anderzijds heeft gesteld dat zij de Commissie daarmee van misbruik van bevoegdheid wilde betichten. Het eventuele bestaan van misbruik van bevoegdheid vormt echter een afzonderlijk middel, dat niet in het verzoekschrift is voorgedragen en dus niet zonder enige rechtvaardiging voor het eerst ter terechtzitting kan worden voorgedragen. Een dergelijk nieuw middel is dan ook tardief en niet-ontvankelijk overeenkomstig de in punt 109 hierboven aangehaalde rechtspraak.

111 Gelet op het voorgaande moet het derde middel ongegrond worden verklaard.

Vierde middel: schending van de procedurele rechten van verzoekster

112 Het vierde middel, betreffende de waarborging van de procedurele rechten van verzoekster doordat de Commissie, ondanks het feit dat er sprake zou zijn van ernstige twijfel, geen formele onderzoeksprocedure heeft ingeleid, is in werkelijkheid van subsidiaire aard voor het geval het Gerecht de beoordeling van de steun als zodanig niet zou hebben onderzocht. Volgens vaste rechtspraak wordt met een dergelijk middel namelijk beoogd te doen verklaren dat een belanghebbende bevoegd is om, in die hoedanigheid, beroep in te stellen krachtens artikel 263 VWEU, waarop hij anders geen recht zou hebben (zie in die zin arresten van 24 mei 2011, Commissie/Kronoply en Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punt 48, en 27 oktober 2011, Oostenrijk/Scheucher-Fleisch e.a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punt 44). Het Gerecht heeft de eerste drie middelen van het beroep, die zien op de beoordeling van de steun als zodanig, echter wel degelijk onderzocht, zodat dit middel niet ter zake dienend is.

113 Bovendien moet worden geconstateerd dat dit middel geen eigen inhoud heeft. In het kader van een dergelijk middel kan de verzoekende partij, ter waarborging van haar procedurele rechten in een formele onderzoeksprocedure, immers uitsluitend middelen aanvoeren waaruit blijkt dat de Commissie bij de beoordeling van de gegevens en de elementen waarover zij beschikte of kon beschikken tijdens de inleidende fase van het onderzoek van de aangemelde maatregel, twijfels had moeten koesteren over de verenigbaarheid van deze maatregel met de interne markt (zie in die zin arresten van 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punt 81; 9 juli 2009, 3F/Commissie, C-319/07 P, EU:C:2009:435, punt 35, en 24 mei 2011, Commissie/Kronoply en Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punt 59), zoals de ontoereikendheid of onvolledigheid van het door de Commissie tijdens de inleidende onderzoeksprocedure uitgevoerde onderzoek of het feit dat derden klachten hebben ingediend. Er zij echter op gewezen dat in het vierde middel de in het kader van het eerste tot en met het derde middel aangevoerde argumenten in verkorte vorm worden herhaald, zonder dat er specifieke elementen worden aangedragen met betrekking tot mogelijke ernstige moeilijkheden.

114 Om die redenen moet worden geconstateerd dat, aangezien het Gerecht deze middelen ten gronde heeft onderzocht, de gegrondheid van dit middel niet hoeft te worden onderzocht.

Vijfde middel: schending van de motiveringsplicht

115 Verzoekster betoogt dat de Commissie haar motiveringsplicht heeft geschonden door niet bij haar beoordeling te betrekken of het in overeenstemming was met de beginselen van non-discriminatie, vrijheid van dienstverrichting en vrijheid van vestiging dat niet in Spanje gevestigde ondernemingen niet voor steun in aanmerking kwamen.

116 De Commissie, daarin ondersteund door het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek, concludeert tot afwijzing van het vijfde middel.

117 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de door artikel 296, lid 2, VWEU vereiste motivering van een handeling van de Unie weliswaar de redenering van degene die de bewuste handeling heeft vastgesteld, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigheidsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het Gerecht zijn toezicht kan uitoefenen, maar dat het niet noodzakelijk is dat alle relevante gegevens, feitelijk of rechtens, erin worden gespecificeerd. Voorts moet bij de beoordeling of de motiveringsplicht is nagekomen niet alleen acht worden geslagen op de bewoordingen van de handeling, maar ook op de context ervan en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie regelen (zie arrest van 7 februari 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

118 Wat in casu de aard van de betrokken handeling betreft, is het bestreden besluit vastgesteld na de bij artikel 108, lid 3, VWEU ingestelde inleidende fase van het onderzoek van steunmaatregelen, die er slechts toe dient de Commissie in staat te stellen zich een eerste oordeel te vormen over de gedeeltelijke of volledige verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregel, zonder dat de in lid 2 van dit artikel bedoelde formele onderzoeksprocedure wordt ingeleid, die de Commissie daarentegen in staat moet stellen zich volledig te informeren over alle gegevens betreffende deze steunmaatregel.

119 Een dergelijk besluit, dat binnen een kort tijdsbestek wordt gegeven, moet enkel aangeven waarom de Commissie van mening is dat er geen ernstige problemen bestaan om de verenigbaarheid van de betrokken steun met de interne markt te beoordelen (arrest van 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punt 65).

120 Wat de context van het bestreden besluit aangaat, zij opgemerkt dat deze wordt gekenmerkt door de COVID-19-pandemie en de extreme spoed waarmee de Commissie eerst de Tijdelijke kaderregeling heeft vastgesteld, waarmee zowel aan de lidstaten als aan de door de gevolgen van de pandemie getroffen ondernemingen een aantal aanwijzingen is verstrekt, vervolgens de maatregelen heeft onderzocht die deze staten op grond van onder meer deze kaderregeling bij haar hebben aangemeld, en tot slot de besluiten in verband met die maatregelen, waaronder het bestreden besluit, heeft vastgesteld. In dit verband blijkt uit de punten 1 tot en met 6 van dit arrest, dat tussen de aanmelding van de betrokken steunregeling en de vaststelling van het bestreden besluit slechts elf dagen zijn verstreken.

121 Ondanks de aard van het bestreden besluit en de uitzonderlijke omstandigheden waarin het is vastgesteld, bevat het niettemin 92 punten en kan daaruit worden opgemaakt op welke feitelijke en juridische gronden de Commissie heeft besloten geen bezwaar tegen de betrokken steunregeling te maken. Zo heeft de Commissie in het bestreden besluit, zij het soms beknopt vanwege de spoedeisendheid, uiteengezet op welke gronden de betrokken steunregeling voldeed aan de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU.

122 In het bijzonder met betrekking tot de motivering van het bestreden besluit op het punt van de uitsluiting van het genot van de steun van niet in Spanje gevestigde ondernemingen, zij eraan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de motiveringsplicht in beginsel beperkt is tot de redenen waarom een bepaalde categorie van marktdeelnemers in aanmerking komt voor een bepaalde maatregel, maar niet vereist dat de uitsluiting van alle andere marktdeelnemers die zich niet in een vergelijkbare situatie bevinden, wordt gerechtvaardigd. Het aantal categorieën dat niet in aanmerking komt voor een maatregel, is immers potentieel oneindig, zodat van de Commissie niet kan worden verwacht dat zij voor elk van hen een bijzondere motivering opgeeft (zie in die zin arrest van 15 april 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, punt 81). Aangezien de steunregeling in casu bedoeld is voor de gehele economie van een lidstaat, zodat het aantal marktdeelnemers dat van het genot van deze regeling wordt uitgesloten potentieel onbeperkt is, reikt de motiveringsplicht van de Commissie niet zo ver dat zij moet onderzoeken of alle of sommige van de aldus uitgesloten marktdeelnemers zich in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van de begunstigden van de steun en dat zij in voorkomend geval de uitsluiting van al deze marktdeelnemers van het genot van de steun moet rechtvaardigen.

123 Bovendien is het hoe dan ook een feit dat het bestreden besluit ten eerste een uiteenzetting van de kenmerken van de steunregeling, met inbegrip van de criteria om ervoor in aanmerking te komen, bevat en ten tweede een uiteenzetting, zij het van summiere aard, van de redenen waarom de Commissie heeft geoordeeld dat deze regeling geen inbreuk maakte op de fundamentele verkeersvrijheden (zie met name punten 46, 59 en 60 van het bestreden besluit), zodat dit besluit verzoekster in staat stelt haar recht op een doeltreffende voorziening in rechte uit te oefenen, zoals blijkt uit haar eerste middel, dat ervan getuigt dat zij de strekking van het bestreden besluit dienaangaande heeft kunnen begrijpen, en het Gerecht in staat stelt zijn toezicht uit te oefenen.

124 Derhalve moet het vijfde middel worden afgewezen.

125 Gelet op het voorgaande moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

126 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in haar eigen kosten en in die van de Commissie.

127 Het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek dragen hun eigen kosten overeenkomstig artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering.

HET GERECHT (Tiende kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Ryanair DAC wordt verwezen in haar eigen kosten en in die van de Europese Commissie.

3) Het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek dragen hun eigen kosten.

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Stancu

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 mei 2021.

ondertekeningen