Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (tionde avdelningen i utökad sammansättning)

19 maj 2021 *

”Statligt stöd – Spanien – Rekapitaliseringsåtgärder i samband med covid-19-pandemin i syfte att stötta företag som är systemiskt och strategiskt viktiga för den spanska ekonomin – Beslut att inte göra invändningar – Tillfällig ram för statliga stödåtgärder – Åtgärd som syftar till att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi – Åtgärd som avser den berörda medlemsstatens ekonomi i dess helhet – Icke-diskrimineringsprincipen – Frihet att tillhandahålla tjänster och etableringsfrihet – Proportionalitet – Krav på att stödmottagarna är etablerade i Spanien – Någon avvägning mellan stödets gynnsamma effekter och dess negativa effekter på handeln och upprätthållandet av en icke-snedvriden konkurrens har inte gjorts – Artikel 107.3 b FEUF – Begreppet stödordning – Motiveringsskyldighet”

I mål T-628/20,

Ryanair DAC, Swords (Irland), företrätt av advokaterna F.-C. Laprévote, E. Vahida, V. Blanc, I.-G. Metaxas-Maranghidis och S. Rating,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av L. Flynn, S. Noë och F. Tomat, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Konungariket Spanien, företrätt av L. Aguilera Ruiz och S. Centeno Huerta, båda i egenskap av ombud,

och av

Republiken Frankrike, företrädd av P. Dodeller och T. Stehelin, båda i egenskap av ombud,

intervenienter,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2020) 5414 final av den 31 juli 2020 om statligt stöd SA.57659 (2020/N) – Spanien Covid-19 – Rekapitaliseringsfond, meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

TRIBUNALEN (tionde avdelningen i utökad sammansättning),

sammansatt av ordföranden A. Kornezov (referent) samt domarna E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse och M. Stancu,

justitiesekreterare: handläggaren I. Pollalis,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 24 februari 2021

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Konungariket Spanien gjorde den 20 juli 2020 en anmälan i enlighet med artikel 108.3 FEUF till Europeiska kommissionen om en stödordning avseende inrättandet av en solvensstödfond för företag av strategisk betydelse (nedan kallad fonden). Fonden syftar till att stötta solvensen hos bärkraftiga företag som anses vara av systemisk och strategiskt betydelse för Spaniens ekonomi och som genomgår tillfälliga svårigheter på grund av covid-19-pandemin.

2 Fonden tillhandahåller finansiering genom köp av finansiella instrument och värdepapper som har emitterats av icke-finansiella företag med hemvist i Spanien, utan begränsning vad gäller storlek eller ekonomisk sektor. Fonden förvaltas av en styrelse som fattar beslut om stödansökningar och fastställer villkoren för att beviljas offentlig finansiering. Sociedad Española de Participaciones Industriales (Spaniens bolag för statligt ägande, nedan kallat SEPI), som är ett offentligt holdingbolag som förvaltar den spanska statens andelar i företag, har bland annat till uppgift att göra en förhandsbedömning av ansökningarna, användningen av medel och registrering av värdepapper som staten har förvärvat. Styrelsens beslut om beviljande av offentlig finansiering underställs den spanska regeringen för godkännande. Fondens styrelse är en interministeriell kommitté som leds av SEPI:s ordförande och som därutöver består av företrädare för närings-, finans-, industri- och energiministerierna.

3 Stödordningens budget är fastställd till 10 miljarder euro och finansieras från statsbudgeten. Fondens stödinsatser ska i princip överstiga 25 miljoner euro per stödmottagare. Stöd som överstiger 250 miljoner euro per stödmottagare ska emellertid anmälas individuellt till kommissionen. De tillfälliga stödinsatser som finansieras av fonden kan beviljas fram till 30 juni 2021.

4 För att komma i åtnjutande av den aktuella stödordningen måste företagen uppfylla flera kumulativa villkor för stödberättigande, i huvudsak följande:

– De är icke-finansiella företag med säte och huvudsakligt verksamhetscentrum i Spanien.

– De har en systemisk eller strategisk betydelse på grund av att de tillhör en viss verksamhetssektor, på grund av deras koppling till folkhälsan och den allmänna säkerheten eller på grund av deras inverkan på hela ekonomin, deras innovationsverksamhet, de tillhandahållna tjänsternas väsentliga karaktär eller deras roll i genomförandet av mål på

medellång sikt avseende en grön omställning, digitalisering, produktivitetsökning och mänskligt kapital.

– De står inför risken att deras verksamhet måste läggas ner, eller har stora svårigheter att fortsätta sin verksamhet utan tillfälligt offentligt stöd.

– Om de skulle tvingas upphöra med sin verksamhet skulle det ha en kraftigt negativ inverkan på ekonomisk aktivitet eller sysselsättning på nationell eller regional nivå.

– De kan visa att de är bärkraftiga på medellång och lång sikt genom att lägga fram en lönsamhetsplan som anger på vilket sätt företaget skulle kunna övervinna krisen och beskriva hur det tänker sig att det statliga stödet ska användas.

– De kan lägga fram en preliminär tidsplan för återbetalningen av det statliga stödet från fonden.

– De ska inte ha varit i svårigheter redan den 31 december 2019.

5 De företag som önskar dra nytta av den aktuella stödordningen måste dessutom, med stöd av tillräcklig bevisning, styrka att privat finansiering via banker eller finansmarknader inte är tillgänglig för dem, eller att kostnaden för en sådan finansiering skulle förhindra att de blir bärkraftiga.

6 Kommissionen antog den 31 juli 2020 beslut C(2020) 5414 final om statligt stöd SA.57659 (2020/N) – Spanien – Covid-19 – Rekapitaliseringsfond (nedan kallat det angripna beslutet) och slog däri fast att den aktuella åtgärden utgjorde statligt stöd, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. Kommissionen fann vidare att åtgärden var förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107.3 b FEUF och kommissionens meddelande av den 19 mars 2020 med rubriken ”Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19” (EUT C 91 I, 2020, s. 1), ändrat den 3 april 2020 (EUT C 112 I, 2020, s. 1), den 13 maj 2020 (EUT C 164, 2020, s. 3) och den 29 juni 2020 (EUT C 218, 2020, s. 3) (nedan kallad de tillfälliga rambestämmelserna). Kommissionen gjorde således inte några invändningar mot stödordningen.

Förfarandet och parternas yrkande

7 Sökanden, Ryanair DAC, väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 16 oktober 2020.

8 Genom handling som inkom till tribunalens kansli samma dag begärde sökanden att målet skulle handläggas skyndsamt, i enlighet med artiklarna 151 och 152 i tribunalens rättegångsregler. Genom beslut av den 10 november 2020 biföll tribunalen (tionde avdelningen) begäran om skyndsam handläggning.

9 Kommissionen inkom med svaromål till tribunalens kansli den 30 november 2020.

10 Med tillämpning av artikel 106.2 i rättegångsreglerna framställde sökanden den 14 december 2020 en motiverad begäran om muntlig förhandling.

11 På förslag av tionde avdelningen beslutade tribunalen, med tillämpning av artikel 28 i rättegångsreglerna, att hänskjuta målet till samma avdelning i utökad sammansättning.

12 Genom handlingar som inkom till tribunalens kansli den 18 december 2020 respektive den 22 december 2020 ansökte Konungariket Spanien och Republiken Frankrike om att få intervenera i målet till stöd för kommissionens yrkanden.

13 Genom beslut av den 12 januari 2021 tillät ordföranden på tribunalens tionde avdelning Konungariket Spanien och Republiken Frankrike att intervenera.

14 Genom åtgärder för processledning som delgavs den 14 januari 2021 tilläts Konungariket Spanien och Republiken Frankrike med stöd av artikel 154.3 i rättegångsreglerna att inkomma med interventionsinlagor. Republiken Frankrike och Konungariket Spanien inkom den 28 respektive den 29 januari 2021 med sina interventionsinlagor till tribunalens kansli.

15 Som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i rättegångsreglerna anmodade tribunalen, den 5 februari 2021, kommissionen och Konungariket Spanien att vid förhandlingen besvara två frågor. Kommissionen och Konungariket Spanien efterkom denna begäran.

16 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

17 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

18 Konungariket Spanien och Republiken Frankrike har yrkat att tribunalen ska avvisa talan eller, i andra hand, ogilla talan i dess helhet.

Rättslig bedömning

19 Det ska erinras om att unionsdomstolen har rätt att mot bakgrund av omständigheterna i varje enskilt fall bedöma huruvida en god rättskipning motiverar att talan ogillas i sak, utan att först pröva om talan kan tas upp till sakprövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2002, rådet/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, punkterna 51 och 52, och dom av den 14 september 2016, Trajektna luka Split/kommissionen, T-57/15, ej publicerad, EU:T:2016:470, punkt 84). Med hänsyn särskilt till de överväganden som har medfört att målet ska handläggas skyndsamt och med hänsyn till den betydelse som ett skyndsamt avgörande av sakfrågan har för sökanden, kommissionen och Konungariket Spanien ska talan prövas i sak, utan att tribunalen dessförinnan tar ställning till huruvida talan kan tas upp till prövning.

20 Sökanden har åberopat fem grunder till stöd för sin talan. Den första grunden avser åsidosättande av principerna om icke-diskriminering, frihet att tillhandahålla tjänster och etableringsfrihet. Som andra grund har sökanden gjort gällande att kommissionen åsidosatte sin skyldighet att göra en

avvägning mellan stödets gynnsamma effekter och dess negativa effekter på handeln och upprätthållandet av en icke-snedvriden konkurrens. Genom sin tredje grund har sökanden gjort gällande att den aktuella åtgärden felaktigt kvalificerades som stödordning. Såvitt avser den fjärde grunden har sökanden anfört att dess processuella rättigheter åsidosattes. Den femte grunden avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

Den första grunden: Åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen, principen om frihet att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten

21 Den första grunden består i princip av fyra delar, varav den första avser att stödordningen strider mot icke-diskrimineringsprincipen, den andra att stödordningen varken är nödvändig eller proportionerlig med avseende på det mål som eftersträvas med den, den tredje att stödordningen inskränker friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten och, den fjärde, att denna inskränkning inte är motiverad.

Den första grundens första och andra del: Åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen

22 Sökanden har hävdat att det angripna beslutet strider mot icke-diskrimineringsprincipen, eftersom den aktuella åtgärden är diskriminerande mot företag som inte har hemvist i Spanien och inte har sitt huvudsakliga verksamhetsställe där. Dessa företag utesluts från stöd, trots att även de kan ha systemisk och strategisk betydelse för den spanska ekonomin, såsom är fallet med sökanden. Sökanden anser att en sådan skillnad i behandling varken är nödvändig eller proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet. Företag som inte har hemvist i Spanien och som inte har huvudsakligt verksamhetsställe där, men som är verksamma i denna medlemsstat, har nämligen stött på samma svårigheter på grund av covid-19-pandemin, och dessa företags utträde från den spanska marknaden skulle medföra sociala svårigheter och allvarligt störa den spanska ekonomin. Sökanden anser att en alternativ och icke-diskriminerande åtgärd skulle kunna bestå i beviljande av stöd i förhållande till de berörda företagens marknadsandelar.

23 Kommissionen har, med stöd av Konungariket Spanien och Republiken Frankrike, bestritt sökandens argument.

24 Enligt artikel 107.3 b FEUF kan stöd för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi anses vara förenligt med den inre marknaden.

25 Enligt rättspraxis framgår det av systematiken i fördraget att det förfarande som föreskrivs i artikel 108 FEUF aldrig får utmynna i ett resultat som skulle vara oförenligt med specifika bestämmelser i fördraget. Kommissionen kan därför inte förklara ett statligt stöd, som på grund av vissa aspekter av sin utformning åsidosätter andra bestämmelser i fördraget, förenligt med den inre marknaden. På samma sätt kan kommissionen inte förklara ett statligt stöd, som på grund av vissa aspekter av sin utformning, åsidosätter allmänna principer i unionsrätten, såsom likabehandlingsprincipen, förenligt med den inre marknaden (dom av den 15 april 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, punkterna 50 och 51, och dom av den 22 september 2020, Österrike/kommissionen, C-594/18 P, EU:C:2020:742, punkt 44).

26 I förevarande mål konstaterar tribunalen att ett av kriterierna för att omfattas av stödordningen i fråga, nämligen kravet att det stödmottagande företaget ska ha hemvist i Spanien och att dess huvudsakliga verksamhetscentrum är beläget i denna medlemsstat, leder till att företag som har

hemvist och huvudsakligt verksamhetscentrum i Spanien och som sålunda har rätt till stöd enligt stödordningen – förutsatt att de även uppfyller de övriga villkoren för stöd – särbehandlas i förhållande till företag som har hemvist och huvudsakligt verksamhetscentrum i en annan medlemsstat, vilka inte har rätt till stöd.

27 Även om det antas att denna skillnad i behandling, såsom sökanden har påstått, kan likställas med diskriminering, måste det undersökas om den är motiverad av ett legitimt mål och om den är nödvändig, ändamålsenlig och proportionerlig för att uppnå detta mål. Såvitt sökanden har hänvisat till artikel 18 första stycket FEUF, påpekar tribunalen att denna bestämmelse föreskriver att all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden inom fördragens tillämpningsområde, ”utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen”. Det ska således prövas huruvida denna särbehandling är tillåten enligt artikel 107.3 b FEUF, vilken utgör den rättsliga grunden för det angripna beslutet. Vid denna prövning ska det kontrolleras dels att det mål som eftersträvas med den aktuella stödordningen uppfyller kraven i ovannämnda bestämmelse, dels att villkoren för beviljande av stödet inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

28 Vad först gäller det mål som eftersträvas med den aktuella stödordningen ska det noteras att Konungariket Spanien har grundat denna åtgärd på artikel 107.3 b FEUF (punkt 5 i det angripna beslutet). Som framgår av punkterna 57–58 i det angripna beslutet syftar således stödordningen till att avhjälpa de allvarliga störningar i den spanska ekonomin som orsakats av covid-19-pandemin, vilket överensstämmer med ett av de typfall som avses i artikel 107.3 b FEUF. Den aktuella stödordningen innebär att de företag som anses ha systemisk eller strategisk betydelse för den spanska ekonomin har en extern finansiering som är tillräcklig för att de ska kunna återställa sin kapitalstruktur under den tid som covid-19-pandemin orsakar stora störningar på kredit- och kapitalmarknaderna.

29 Eftersom det i det angripna beslutet har visats att det föreligger allvarliga störningar i den spanska ekonomin till följd av covid-19-pandemin och att detta har betydande negativa effekter på den spanska ekonomin, kan det konstateras att syftet med den aktuella stödordningen uppfyller de villkor som uppställs i artikel 107.3 b FEUF.

30 Kravet på att stödmottagarnas ska ha strategisk och systemisk betydelse återspeglar dessutom väl syftet med det aktuella stödet, nämligen att avhjälpa en allvarlig störning i den spanska ekonomin i den mening som avses i artikel 107.3 b FEUF.

31 Vad därefter gäller prövningen av huruvida villkoren för beviljande av stödet inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med den aktuella stödordningen och uppfylla villkoren i artikel 107.3 b FEUF, gör tribunalen följande överväganden.

32 Såvitt avser frågan om den aktuella stödordningen är ändamålsenlig och nödvändig ska det noteras att den antogs med tillämpning av bland annat punkt 3.11 i de tillfälliga rambestämmelserna med rubriken ”Rekapitaliseringsåtgärder”. I punkterna 44 och 45 i denna artikel föreskrivs följande:

> ”44 Genom denna tillfälliga ram fastställs kriterier inom ramen för EU:s regler om statligt stöd, baserat på vilka medlemsstaterna kan ge offentligt stöd i form av eget kapital och/eller hybridkapitalinstrument till företag som står inför ekonomiska svårigheter på grund av covid-19-utbrottet. Ramen syftar till att säkerställa att störningarna i ekonomin inte leder till att företag som var bärkraftiga före covid-19-utbrottet lämnar marknaden i onödan.

Rekapitalisering får därför inte gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att säkerställa stödmottagarens bärkraft, och bör inte gå längre än att återställa stödmottagarens kapitalstruktur före covid-19-utbrottet. Stora företag måste rapportera om hur det mottagna stödet bidrar till deras verksamhet i enlighet med EU:s och medlemsstaternas skyldigheter i samband med den gröna och digitala omvandlingen, inbegripet EU:s mål om klimatneutralitet till 2050.

45 Samtidigt betonar kommissionen att nationellt offentligt stöd i form av eget kapital och/eller hybridkapitalinstrument, som en del av stödordningar eller i individuella fall, endast bör övervägas om det inte finns någon annan lämplig lösning. Dessutom bör utfärdandet av sådana instrument omfattas av stränga villkor, eftersom de i hög grad snedvrider konkurrensen mellan företag. Sådana ingripanden måste därför omgärdas av tydliga villkor för statens inträde, ersättning och utträde ur de berörda företagens egna kapital, bestämmelser om företagens styrning och lämpliga åtgärder för att begränsa snedvridningar av konkurrensen. Mot denna bakgrund noterar kommissionen att man, genom att utforma nationella stödåtgärder på ett sätt som uppfyller EU:s politiska mål i fråga om grön och digital omställning av ekonomierna, kommer att möjliggöra en mer hållbar långsiktig tillväxt, och främja omställningen till det överenskomna EU-målet om klimatneutralitet till 2050.”

33 Genom att anta den aktuella stödordningen avsåg följaktligen Konungariket Spanien att vidta rekapitaliseringsåtgärder i enlighet med punkt 3.11 i de tillfälliga rambestämmelserna, i form av delägarlån, hybridskulder eller andra instrument som kan omvandlas till eget kapital (”hybridkapitalinstrument”), tecknande av aktier (”egetkapitalinstrument”), förlagslån eller andra kapitalinstrument (punkt 15 i det angripna beslutet) till förmån för vissa företag som drabbats av tillfälliga svårigheter till följd av covid-19-pandemins negativa effekter.

34 Sökanden har i huvudsak anfört att det varken är lämpligt eller nödvändigt att bevilja stödet enbart till de företag som har hemvist i Spanien och som har sina huvudsakliga verksamhetscentrum i denna medlemsstat.

35 Det ska i detta hänseende för det första påpekas att den aktuella stödordningen består i att den spanska staten tillhandahåller stöd i form av eget kapital eller hybridinstrument, genom vilka denna medlemsstat tillfälligt förvärvar kapitalandelar i de berörda företagen, såsom framgår av punkt 45 i de tillfälliga rambestämmelserna. Med hänsyn till arten av de aktuella rekapitaliseringsåtgärderna är det legitimt att den berörda medlemsstaten försöker försäkra sig om att de företag som kan komma i åtnjutande av denna ordning är stadigvarande verksamma på dess territorium och att de har en varaktig anknytning till medlemsstatens ekonomi. Myndigheterna i denna medlemsstat måste nämligen löpande och effektivt kunna kontrollera det sätt på vilket stödet används och att klausulerna om företagens styrning jämte alla andra åtgärder som införts för att begränsa snedvridningarna av konkurrensen iakttas av företagen. De måste dessutom kunna organisera och övervaka den spanska statens senare utträde ur dessa företag. I detta syfte måste den berörda medlemsstaten ha befogenhet att ingripa, vid behov, för att säkerställa att de villkor och åtaganden som omgärdar beviljandet av den offentliga finansieringen i fråga iakttas.

36 Det kriterium för stöd som innebär att stödmottagaren ska ha hemvist i Spanien och ha huvudsakligt verksamhetsställe i denna medlemsstat, speglar således behovet, för den berörda medlemsstaten, att försäkra sig om att företagets närvaro har en viss stabilitet att det har en varaktig anknytning till den spanska ekonomin. Nämnda kriterium kräver nämligen inte bara att

stödmottagaren har sitt säte i Spanien, utan även att det har sina huvudsakliga verksamhetställen där. Detta visar att stödordningen i fråga syftar till att stödja företag som är verkligt och varaktigt förankrade i den spanska ekonomin, vilket överensstämmer med stödordningens mål att avhjälpa den allvarliga störningen i denna ekonomi.

37 En sådan stabil och varaktig koppling till den spanska ekonomin är däremot, i princip, mindre sannolik vad gäller såväl de företag som är verksamma blott som tjänsteleverantörer, vars tjänster per definition kan upphöra med mycket kort varsel eller rent av med omedelbar verkan, som de företag som har hemvist i Spanien men har sina huvudsakliga verksamhetsställen utanför denna stats territorium, varför offentlig finansiering för att stödja dessa företags verksamhet med mindre sannolikhet bidrar till att avhjälpa den allvarliga störningen i denna medlemsstats ekonomi.

38 Det ska vidare påpekas att behovet av att försäkra sig om att mottagarna av det aktuella stödet har en stabil och varaktig koppling till den spanska ekonomin ligger till grund för hela den aktuella stödordningen, vilket framgår av såväl de andra kriterierna för stödberättigande som de sätt som stödet beviljas på.

39 Det är nämligen endast företag som anses ha systemisk eller strategisk betydelse för den spanska ekonomin som kan komma i åtnjutande av stödet. Genom att inrikta stödordningen på detta sätt valde Konungariket Spanien att stödja endast de företag som har en väsentlig roll för landets ekonomi. Dessa företags systemiska och strategiska betydelse innebär nämligen att den allmänna ekonomiska situationen i Spanien påverkas om de råkar i svårigheter. Företag som inte anses ha systemisk eller strategisk betydelse för den spanska ekonomin kan därför inte göra anspråk på det aktuella stödet, även om de har hemvist i Spanien och har huvudsakligt verksamhetsställe i denna medlemsstat.

40 Den spanska statens behov av att försäkra sig om att stödmottagaren har en varaktig koppling, det vill säga en koppling på medellång och lång sikt, till den spanska ekonomin återspeglas i flera andra kriterier för stödberättigande. Kravet på stödmottagarnas systembetingade och strategiska betydelse avser sålunda bland annat ”deras roll i genomförandet av mål på medellång sikt avseende en grön övergång, digitalisering, produktivitetsökning och mänskligt kapital”. Enligt ett annat av stödkriterierna måste företaget styrka sin bärkraftighet på medellång och lång sikt genom att lägga fram en lönsamhetsplan som anger på vilket sätt företaget skulle kunna övervinna krisen och beskriver hur företaget tänker sig att det statliga stödet ska användas (punkt 10 d i det angripna beslutet). De berörda företagen måste dessutom lägga fram en preliminär tidsplan för återbetalningen av det statliga stödet från fonden och redogöra för de åtgärder som ska vidtas för att följa denna tidsplan (punkt 10 e i det angripna beslutet). Dessa kriterier visar således på ett konkret sätt behovet dels av att stödmottagaren i fråga är varaktigt integrerad i den spanska ekonomin, och fortsätter att vara det på medellång och lång sikt så att det kan uppfylla de ovannämnda utvecklingsmålen, dels av att de spanska myndigheterna kan kontrollera att företagets åtaganden iakttas och genomförs.

41 Den aktuella stödordningen innefattar även en rad restriktioner efter beviljandet som syftar till att begränsa snedvridningen av konkurrensen och säkerställa en sund förvaltning av de stödmottagande företagen samt det sätt på vilket stödet används (punkterna 36–39 i det angripna beslutet), och ålägger de nationella myndigheterna skyldigheter i fråga om insyn och redovisning vad gäller användningen av det aktuella stödet (punkt 40 i det angripna beslutet). Så länge som det mottagna stödet inte har återbetalats är det exempelvis förbjudet för stödmottagarna att ta alltför stora risker eller bedriva en expansiv affärsstrategi finansierad med det statliga stödet.

Stödmottagarna får inte heller göra reklam för investeringen som gjorts genom fonden för kommersiella ändamål. Det är även förbjudet för stödmottagarna att genomföra vissa koncentrationer eller förvärv så länge de inte har återbetalat minst 75 procent av stödet (punkterna 78–81 i det angripna beslutet). Så länge som stödet inte har återbetalats i sin helhet får stödmottagarna dessutom inte lämna utdelning (punkt 82 i det angripna beslutet) och de får inte betala ut ersättning till företagsledningen över ett visst tak (punkt 83 i det angripna beslutet). Vidare ska stödmottagaren, för det fall fonden efter sex år från det att den tillskjutit kapital inte har minskat sin andel av aktierna till mindre än 15 procent, lämna in en omstruktureringsplan till de spanska myndigheterna, vilka ska anmäla denna plan till kommissionen för godkännande (punkt 89 i det angripna beslutet). En mekanism införs även för att förhindra risken för att stödmottagaren återköper statens aktier genom tredje parter till ett pris som understiger statens nominella investering (punkterna 35 och 74 i det angripna beslutet). Även dessa restriktioner efter beviljandet åskådliggör de spanska myndigheternas behov av och skyldighet att löpande kontrollera olika aspekter av stödmottagarnas verksamhet. Myndigheterna måste därför i förekommande fall ha befogenhet att ingripa, så att de kan säkerställa att dessa restriktioner iakttas.

42 Genom att kombinera stödkriterierna och de restriktioner efter beviljandet som det redogörs för i punkterna 34–40 har Konungariket Spanien således i princip försökt försäkra sig om att det ska föreligga en varaktig och ömsesidig koppling mellan stödmottagarna och den spanska ekonomin, vilket ska förstås mot bakgrund av behovet av ekonomisk utveckling på medellång till lång sikt.

43 Beslutet att begränsa stödet till att endast omfatta företag som har en systemisk eller strategisk betydelse för den spanska ekonomin och som har hemvist och huvudsakligt verksamhetsställe i Spanien, vilket har sin grund i den varaktiga och ömsesidiga koppling som föreligger mellan dessa företag och den spanska ekonomin, innebär att den aktuella stödordningen är både ändamålsenlig och nödvändig för att uppnå målet att avhjälpa den allvarliga störningen i ekonomin i denna medlemsstat.

44 Vad därefter gäller frågan huruvida den aktuella stödordningen är proportionerlig har sökanden i huvudsak anfört att ett företag kan ha systemisk och strategisk betydelse för den spanska ekonomin även om det inte har hemvist i Spanien, vilket innebär att målet med nämnda stödordning skulle kunna uppnås genom att som kriterium för stödberättigande inte använda hemvistkriteriet, utan ett annat kriterium som hänför sig till de berörda företagens marknadsandelar.

45 Det kan härvidlag konstateras att det förvisso inte är uteslutet att ett företag som inte har hemvist i Spanien och som inte har huvudsakligt verksamhetsställe i denna medlemsstat ändå, under vissa särskilda omständigheter, kan ha systemisk eller strategisk betydelse för den spanska ekonomin. Det ska emellertid erinras om att om att beviljandet av statliga medel enligt artikel 107.3 b FEUF förutsätter att det stöd som den berörda medlemsstaten ger, trots att den befinner sig i allvarliga svårigheter, kan avhjälpa störningar i landets ekonomi, vilket i sin tur förutsätter en helhetsbedömning av situationen för de företag som kan möjliggöra en återhämtning av ekonomin, vilket medför att kravet på en stabil koppling till nämnda medlemsstat är av den största relevans.

46 För det första skulle nämligen den nödvändiga stabila och varaktiga kopplingen mellan företaget och den spanska ekonomin, vilken utgör grunden för stödordningen, saknas eller i vart fall vara svagare, om Konungariket Spanien hade antagit ett annat kriterium som hade möjliggjort stöd till företag som i likhet med sökanden är verksamma i Spanien enbart som tjänsteleverantörer. Ett

tillhandahållande av en tjänst kan nämligen upphöra med mycket kort varsel eller till och med omedelbar verkan, såsom erinrats om i punkt 36 ovan. Konungariket Spanien skulle således inte ha några garantier för att bidragen till landets ekonomi från företag som saknar hemvist i Spanien och som inte har huvudsakligt verksamhetsställe där skulle kvarstå efter krisen, om dessa företag hade omfattats av rekapitaliseringsåtgärderna.

47 Följaktligen och för det andra innebär inte den omständigheten att sökanden är det största flygföretaget i Spanien, med en marknadsandel på 20 procent i denna medlemsstat, eller att sökandens utträde från denna marknad skulle medföra sociala svårigheter, att kommissionen gjorde en oriktig bedömning när den fann att stödordningen i fråga var förenlig med den inre marknaden. Detta argument utgår nämligen från sökandens specifika situation på marknaden för den spanska flygpassagerartrafiken, medan den aktuella stödordningen syftar till att stödja hela den spanska ekonomin, utan åtskillnad mellan ekonomiska sektorer, vilket innebär att Konungariket Spanien beaktade landets ekonomiska läge som helhet och utsikterna till ekonomiska utveckling på medellång och lång sikt, inte den specifika situationen för det ena eller det andra företaget.

48 Konungariket Spanien hade således rätt att, vid utformningen av stöd enligt en stödordning som har allmän räckvidd och omfattar olika sektorer, grunda sig på stödkriterier som syftar till att identifiera företag som har såväl systemisk och strategisk betydelse för denna medlemsstats ekonomi som en varaktig och stabil koppling till landet.

49 Vad gäller den alternativa stödordning som sökanden har förordat, grundad på ett stödkriterium som utgår från de berörda företagens marknadsandelar, erinrar tribunalen om att kommissionen enligt rättspraxis inte behöver göra abstrakta prövningar av samtliga alternativa åtgärder som är tänkbara. Den berörda medlemsstaten är visserligen skyldig att utförligt redogöra för skälen till att den antagit den aktuella stödordningen, i synnerhet skälen till de krav för stödberättigande som ställts upp, men den är inte skyldig att positivt styrka att ingen annan tänkbar åtgärd, som per definition är hypotetisk, skulle kunna förverkliga målet på ett bättre sätt. Om nämnda medlemsstat inte har en sådan skyldighet, kan sökanden inte med framgång begära att tribunalen ska ålägga kommissionen att träda i de nationella myndigheternas ställe för att göra en prospektiv bedömning av alla tänkbara alternativa åtgärder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 maj 2019, Scor/kommissionen, T-135/17, ej publicerad, EU:T:2019:287, punkt 94 och där angiven rättspraxis).

50 Under alla förhållanden tar det av sökanden förordade kriteriet avseende de berörda företagens marknadsandelar inte tillräcklig hänsyn till de mål som eftersträvas med den aktuella stödordningen, vilket är att avhjälpa den allvarliga störningen i den spanska ekonomin i sin helhet, sin bredd och utifrån utsikterna till en hållbar ekonomisk utveckling. Det framgår av den spanska lagstiftarens val av stödkriterier, som är kvalitativa snarare än kvantitativa, att den inte ville använda sig av kriterier som grundar sig på stödmottagarnas storlek eller marknadsandelar, utan snarare på överväganden avseende den spanska ekonomins utveckling på medellång och lång sikt.

51 Genom det angripna beslutet godkände kommissionen således en stödordning som syftar till att faktiskt avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi och som, vad gäller villkoren för beviljande, inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas med stödordningen. Mot bakgrund av de principer som det erinrats om i punkt 27 ovan, konstaterar

tribunalen därför att denna stödordning inte strider mot icke-diskrimineringsprincipen och artikel 18 första stycket FEUF enbart genom att den gynnar företag som har hemvist och huvudsakligt verksamhetsställe i Konungariket Spanien.

52 Av det ovan anförda följer att det mål som eftersträvas med den aktuella stödordningen uppfyller kraven i det undantag som föreskrivs i artikel 107.3 b FEUF och att villkoren för beviljande av stödet inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

53 Tribunalen kan följaktligen inte godta den första grundens första och andra del.

Den första grundens tredje och fjärde del: Åsidosättande av principerna om frihet att tillhandahålla tjänster och etableringsfrihet

54 Sökanden har erinrat om dels att en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster är tillåten om den är motiverad av ett tvingande skäl av allmänintresse som är icke-diskriminerande, nödvändigt och proportionerligt i förhållande till det mål av allmänintresse som eftersträvas, dels att dessa villkor är kumulativa och att en inskränkning ska anses vara omotiverad om något enda av villkoren inte är uppfyllt. Sökanden anser till att börja med att den aktuella stödordningen är diskriminerande, eftersom företag behandlas olika beroende på i vilken medlemsstat de har hemvist. Sökanden anser vidare att stödordningen inte är proportionerlig, eftersom den går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas. Målet skulle nämligen kunna uppnås utan inskränkning i etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster om stödordningen omfattade samtliga i Spanien verksamma företag, oberoende av i vilken medlemsstat de har hemvist, genom att till exempel deras respektive marknadsandelar togs i beaktande.

55 Slutligen har sökanden gjort gällande att det mål av allmänintresse som består i att avhjälpa den allvarliga störningen i den spanska ekonomin som har orsakats av covid-19-pandemin, inte innebär att det är nödvändigt att stödja enbart företag med hemvist i Spanien, eftersom vissa av de företag som är verksamma i Spanien med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster, såsom sökanden, är minst lika betydelsefulla för Spaniens ekonomi. Stöd till enbart nationella företag bidrar däremot till en fragmentering av den inre marknaden och till att konkurrenter från andra medlemsstater slås ut. Det innebär försvagad konkurrens och att de skador som covid-19-pandemin orsakat förvärras, att flygbranschens struktur undergrävs och att rättigheterna för EU-lufttrafikföretag att fritt tillhandahålla flygtrafiktjänster på den inre marknaden, oberoende av vilken medlemsstat som har utfärdat deras operativa licens, inskränks.

56 Tribunalen gör följande bedömning. Beträffande de argument som sökanden framfört till stöd för att den aktuella stödordningen är diskriminerande och oproportionerlig, hänvisas till prövningen av den första grundens första och andra del.

57 Därefter erinras för det första om att EUF-fördragets bestämmelser om etableringsfrihet syftar till att säkerställa nationell behandling i den mottagande medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2015, Finanzamt Linz, C-66/14, EU:C:2015:661, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

58 För det andra utgör friheten att tillhandahålla tjänster hinder för att tillämpningen av all nationell lagstiftning som medför att det blir svårare att tillhandahålla tjänster mellan medlemsstater än att tillhandahålla tjänster enbart internt inom en medlemsstat, oavsett om det föreligger en diskriminering på grund av nationalitet eller bosättning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 februari 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, punkt 25).

59 Även om stödordningen i fråga inte specifikt avser luftfartssektorn, ska det påpekas att sökandens har gjort gällande inskränkningar i etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster som i huvudsak rör luftfartssektorn. Härvid kan konstateras att enligt artikel 58.1 FEUF regleras den fria rörligheten för tjänster på transportområdet av bestämmelserna i avdelningen om transporter, det vill säga avdelning VI i EUF-fördraget. Friheten att tillhandahålla tjänster på transportområdet är således föremål för särskild reglering i primärrätten (dom av den 18 mars 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, punkt 36). Artikel 56 FEUF, som garanterar friheten att tillhandahålla tjänster, är följaktligen inte tillämplig som sådan på luftfartsområdet (dom av den 25 januari 2011, Neukirchinger, C-382/08, EU:C:2011:27, punkt 22).

60 Avregleringsåtgärder avseende lufttransporttjänster får således endast antas med stöd av artikel 100.2 FEUF (dom av den 18 mars 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, punkt 38. Såsom sökanden har anfört var det således med stöd av den bestämmelsen som unionslagstiftaren antog förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (EUT L 293, 2008, s. 3), vilken har till syfte att fastställa villkoren för tillämpningen av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på luftfartsområdet (se, analogt, dom av den 6 februari 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, punkterna 23 och 24).

61 Det är riktigt att sökanden, till följd av hur den aktuella stödordningens omfattning har avgränsats, inte kan dra nytta av de rekapitaliseringsåtgärder som Konungariket Spanien har beslutat om. Sökanden har emellertid inte visat på vilket sätt detta skulle avhålla denne från att etablera i Spanien eller tillhandahålla sina tjänster från och till Spanien. Det kan särskilt noteras att sökanden inte har förmått ange några faktiska eller rättsliga omständigheter som skulle innebära att den aktuella stödordningen fick restriktiva följder som gick utöver dem som medför tillämpning av förbudet i artikel 107.1 FEUF, men vilka enligt vad tribunalen har funnit i samband med prövningen av delgrunderna 1–2 i den första grunden, trots allt är nödvändiga och proportionerliga i enlighet med kraven i artikel 107.3 b FEUF för att avhjälpa den allvarliga ekonomiska störning i Spaniens ekonomi som covid-19-pandemin orsakat.

62 Kommissionen kontrollerade dessutom i det angripna beslutet huruvida genomförandet av den aktuella stödordningen var förenlig med de grundläggande friheterna, särskilt den fria rörligheten för kapital och etableringsfriheten. Kommissionen konstaterade att inget av kriterierna för att omfattas av stödordningen, särskilt kriterierna avseende stödmottagarnas systemiska eller strategiska betydelse för Spaniens ekonomi och att de ska ha sin huvudsakliga verksamhet i Spanien, kan tolkas eller tillämpas så att stödet är villkorat av att verksamhet som bedrivs i en annan medlemsstat flyttas till Spanien (punkterna 46, 59 och 60 i det angripna beslutet). Sökanden har inte bestritt denna bedömning.

63 Av detta följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser någon del av den första grunden och den grunden ska därför ogillas.

Den andra grunden: Åsidosättande av skyldigheten att göra en avvägning mellan stödets gynnsamma effekter och dess negativa effekter på handeln och upprätthållandet av en icke-snedvriden konkurrens

64 Sökanden har för det första gjort gällande att kommissionen inte har uppfyllt sin skyldighet att i samband med prövningen av en stödåtgärds förenlighet med den inre marknaden göra en avvägning mellan stödets förväntat gynnsamma effekter, med avseende på de mål som anges i artikel 107.3 b FEUF, och stödets negativa effekter i form av snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln mellan medlemsstater. Enligt sökanden har kommissionen därigenom gjort en uppenbart oriktig bedömning, vilket utgör grund för att ogiltigförklara det angripna beslutet. För det andra är den tillfälliga ramen bindande för kommissionen och utgör en andra, separat rättslig grund enligt vilken kommissionen är skyldig att göra denna avvägning. För det tredje och i det fall den tillfälliga ramen ska tolkas så, att den inte föreskriver någon sådan skyldighet, har sökanden framställt en invändning om rättsstridighet enligt artikel 277 FEUF mot den tillfälliga ramen. Enligt sökanden skulle den tillfälliga ramen i ett sådant fall strida mot artikel 107.3 b FEUF.

65 Kommissionen har, med stöd av Konungariket Spanien och Republiken Frankrike, bestritt denna argumentation.

66 Enligt artikel 107.3 b FEUF ”[kan] … stöd … för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi [anses som förenligt med den inre marknaden]”. Det framgår av bestämmelsens lydelse att bestämmelsens upphovsmän ansåg att det är i hela unionens intresse att respektive medlemsstat kan klara sig igenom en stor kris, som till och med kan vara av existentiell betydelse. En sådan kris skulle inte annat än ha allvarliga konsekvenser för ekonomin för några eller samtliga medlemsstater och således för unionen som helhet. Denna bokstavstolkning av artikel 107.3 b FEUF bekräftas av en jämförelse med artikel 107.3 c FEUF vilken avser ”stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset”. Lydelsen i sistnämnda bestämmelse innehåller nämligen ett villkor avseende styrkandet av att det inte föreligger någon påverkan av handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Detta villkor finns inte i artikel 107.3 b FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 september 2020, Österrike/kommissionen, C-594/18 P, EU:C:2020:742, punkterna 20 och 39).

67 Såvitt villkoren enligt artikel 107.3 b FEUF är uppfyllda, det vill säga, i föreliggande fall, att den berörda medlemsstaten verkligen står inför en allvarlig störning av dess ekonomi och att de stödåtgärder som antagits för att avhjälpa denna störning är både lämpliga och proportionerliga i förhållande till detta ändamål, ska dessa åtgärder presumeras ha antagits i unionens intresse. Därför krävs det inte enligt den bestämmelsen att kommissionen gör en avvägning mellan stödets gynnsamma effekter och dess negativa effekter på handeln och bibehållandet av en icke-snedvriden konkurrens, i motsats till vad som föreskrivs i artikel 107.3 c FEUF. Annorlunda uttryckt behövs någon sådan avvägning inte inom ramen för artikel 107.3 b FEUF, eftersom resultatet presumeras vara positivt. Att en medlemsstat förmår avhjälpa en allvarlig störning i sin ekonomi kan nämligen endast leda till att unionen i allmänhet gynnas och till att den inre marknaden i synnerhet gynnas.

68 Tribunalen konstaterar således att det – i motsats till vad som föreskrivs i artikel 107.3 c FEUF – enligt artikel 107.3 b FEUF inte krävs att kommissionen gör någon avvägning mellan stödets gynnsamma effekter och dess negativa effekter på handeln och upprätthållandet av en icke-snedvriden konkurrens. Det krävs endast att kommissionen kontrollerar huruvida stödet är

nödvändigt, ändamålsenligt och proportionerligt för att avhjälpa en allvarlig störning i den berörda medlemsstatens ekonomi. Sökanden kan således inte vinna framgång med sitt argument att skyldigheten att göra en intresseavvägning följer av undantagskaraktären av det stöd som förklarats vara förenligt med den inre marknaden, inbegripet stödåtgärder som förklarats vara förenliga med stöd av artikel 107.3 b FEUF. Av samma skäl saknar sökanden fog att åberopa domen av den 19 september 2018, HH Ferries m.fl./kommissionen (T-68/15, EU:T:2018:563, punkterna 210–214), eftersom tribunalen i den domen inte hade att beakta konsekvenserna av skillnaderna i lydelse mellan artikel 107.3 b och artikel 107.3 c FEUF, vilken understrukits av domstolen i domen av den 22 september 2020, Österrike/kommissionen (C-594/18 P, EU:C:2020:742, punkterna 20 och 39).

69 Sökanden kan inte heller göra gällande att det finns en skyldighet att göra en intresseavvägning som grundar sig på den tillfälliga ramen till följd av att denna är bindande för kommissionen och därmed utgör en separat grund för nämnda skyldighet. Det finns nämligen inte någon sådan skyldighet i den tillfälliga ramen. Sökanden har särskilt hänvisat till avsnitt 1.2 i den tillfälliga ramen, vilken avser ”behovet av nära samordning på EU-nivå av nationella stödåtgärder”. Detta avsnitt innehåller en enda punkt, punkt 10, som inte innehåller någon föreskrift i detta avseende. Sökanden har även åberopat punkt 16a i den tillfälliga ramen, men den intresseavvägning som avses i denna punkt avser tillämpningen av artikel 107.3 c och inte artikel 107.3 b. Sökanden kan således inte åberopa den tillfälliga ramen.

70 Artikel 107.3 b FEUF kräver inte att det görs någon sådan intresseavvägning och detta motsägs inte av den tillfälliga ramen. Invändningen om rättsstridighet ska där ogillas.

71 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

Den tredje grunden: Stödet har felaktigt kvalificerats som stödordning

72 Sökanden har i princip gjort gällande att kommissionen gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den kvalificerade den aktuella åtgärden som stödordning. Enligt sökanden är kriterierna för att omfattas av åtgärden vaga och abstrakta, vilket innebär att de spanska myndigheter som har ansvaret för att senare välja ut mottagarna har ett stort utrymme för eget skön. Dessutom visar styrelsens sammansättning att urvalet av mottagarna kommer att vara rent politiskt, eftersom det inte finns några tekniska medel som gör det möjligt att fastställa egenskaperna för potentiella stödmottagare. Enligt tribunalens praxis (dom av den 14 februari 2019 Belgien och Magnetrol International/kommissionen, T-131/16 och T-263/16, överklagad, EU:T:2019:91) ska en åtgärd kvalificeras som stödordning om de nationella myndigheter som är ansvariga för genomförandet av åtgärden inte har något utrymme för skönsmässig bedömning avseende fastställande av stödets väsentliga beståndsdelar samt avseende lämpligheten av att bevilja stödet. Detta är enligt sökanden inte fallet i förevarande mål.

73 Kommissionen och Konungariket Spanien har bestritt sökandens argument.

74 Det framgår av det angripna beslutet att det aktuella stödet har kvalificerats som en stödordning och inte som en individuell stödåtgärd (punkt 1 i det angripna beslutet).

75 Enligt artikel 1 d i rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 [FEUF] (EUT L 248, 2015, s. 9) förstås med stödordning ”varje rättsakt på grundval av vilket individuellt stöd kan beviljas företag som i rättsakten definieras på ett allmänt och abstrakt sätt, utan att några ytterligare

genomförandeåtgärder krävs, samt varje rättsakt på grundval av vilket stöd, som inte är hänförbart till ett visst projekt, kan beviljas ett eller flera företag för obestämd tid och/eller med obestämt belopp”.

76 I förevarande fall är det utrett att det aktuella stödet inte är kopplat till något visst projekt och det har inte beviljats för en obestämd tidsperiod eller med ett obestämt belopp i den mening som avses i artikel 1 d i förordning 2015/1589. Detta andra typfall saknar därför relevans i förevarande fall.

77 Under dessa omständigheter ska det kontrolleras huruvida det aktuella stödet utgör en stödordning i den mening som avses i det första typfallet i artikel 1 d i förordningen.

78 Det följer emellertid av fast rättspraxis att kommissionen, när det gäller just en stödordning, kan begränsa sig till att undersöka egenskaperna hos den aktuella ordningen för att i beslutsskälen bedöma om ordningen, på grund av de bestämmelser som den innehåller, innebär en fördel för stödmottagarna i förhållande till deras konkurrenter och sannolikt kommer att gynna företag som deltar i handeln mellan medlemsstaterna. Kommissionen är således inte skyldig att i ett beslut avseende en sådan stödordning göra någon bedömning av stöd som beviljats i enskilda fall på grundval av denna ordning. Det är först vid återkrav av stödet som det är nödvändigt att kontrollera varje berört företags individuella situation (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juni 2011, Comitato ”Venezia vuole vivere” m.fl./kommissionen, C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkt 63, dom av den 13 juni 2013, HGA m.fl./kommissionen, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punkt 114, dom av den 29 juli 2019, Azienda Napoletana Mobilità, C-659/17, EU:C:2019:633, punkt 27, och dom av 4 mars 2021, kommissionen/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, punkt 65).

79 När det gäller en sådan stödordning ska det följaktligen göras en åtskillnad mellan å ena sidan antagandet av denna ordning och å andra sidan beviljandet av stöd på grundval av nämnda stödordning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 december 2011, France Télécom/kommissionen, C-81/10 P, EU:C:2011:811, punkt 22, och dom av den 4 mars 2021, kommissionen/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, punkt 66).

80 Generaladvokat Kokott har preciserat att begreppet stödordning i artikel 1 d i förordning 2015/1589 ska ges en vid tolkning. Enligt henne talar intresset av stödgranskningens ändamålsenliga verkan för en sådan tolkning, eftersom artikel 1 d i förordningen tar sikte på ett stort antal fall som liknar varandra. Kommissionens effektivitet vid utförandet av sitt uppdrag skulle emellertid undergrävas om medlemsstaterna eller berörda parter kunde hindra kontrollen av en abstrakt definierad stödordning genom att föra över denna kontroll från det juridiska till det administrativa området. Kommissionen ska således göra en separat granskning av samtliga beslut, även om de liknar varandra (se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet kommissionen/Belgien och Magnetrol International, C-337/19 P, EU:C:2020:990, punkter 64 och 65).

81 Det ska därefter, i enlighet med artikel 1 d första ledet i förordning nr 2015/1589, kontrolleras huruvida de bestämmelser i spansk rätt som kommissionen i det angripna beslutet funnit vara den rättsliga grunden för den aktuella stödordningen i sig, det vill säga utan att det behövs ytterligare tillämpningsföreskrifter, gör det möjligt att bevilja individuella stöd till de företag som ansökt om detta samt huruvida nämnda bestämmelser definierar stödmottagarna på ett allmänt och abstrakt sätt.

82 Tribunalen konstaterar för det första att enligt punkt 7 i det angripna beslutet är den rättsliga grunden för den aktuella åtgärden Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo (kungligt lagdekret 25/20 av den 3 juli 2020 angående brådskande åtgärder för att trygga ekonomisk återhämtning och sysselsättning, nedan kallad RDL) och Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el funcionamiento del Fondo de Apoyo a la Solvencia de las Empresas Estratégicas (Ministerrådets överenskommelse om funktionssättet för Fonden till stöd strategiska företags solvens, nedan kallad ACM).

83 Tribunalen konstaterar att RDL och ACM utgör rättsakter med allmän giltighet som reglerar samtliga den aktuella stödåtgärdens kännetecken. I enlighet med den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 78 ovan gör detta det möjligt för kommissionen att inskränka sig till att i skälen i det angripna beslutet granska åtgärdens kännetecken, såsom de framgår av ovannämnda rättsakter, och att på denna grundval kontrollera huruvida åtgärden ger stödmottagarna en fördel i förhållande till deras konkurrenter och är ägnad att gynna företag som är delaktiga i handeln mellan medlemsstater. Kommissionen är däremot inte skyldig att göra en granskning av det stöd som, i kraft av stödordningen, beviljats i varje individuellt fall.

84 I RDL och ACM regleras stödets form, dess belopp, den tid under vilket stödet ska tillämpas, de kriterier som gäller för stödmottagarna, de organ som är ansvariga för att genomföra stödet och det förfarande som iakttas.

85 Beträffande stödets form framgår det av artikel 3.1 och 3.3 i bilaga II till ACM att stödet kan ta formen av lån med säkerhet i eget kapital, hybridskulder eller andra instrument som kan konverteras till eget kapital (nedan kallade hybridinstrument), tecknande av aktier (nedan kallade egetkapitalinstrument), förlagslån eller andra kapitalinstrument (punkt 15 i det angripna beslutet). Enligt artikel 2.3 RDL är stödets sammanlagda budget fastställd till 10 miljarder euro. Enligt punkt 3 i bilagan till ACM och punkt 4.1 i bilaga II till ACM ska stöd som överstiger 250 miljoner anmälas individuellt till kommissionen, såsom för övrigt krävs enligt punkt 51 i den tillfälliga ramen (punkt 14 i det angripna beslutet), och det lägsta belopp som individuellt stöd kan beviljas på denna grund är i princip fastställt till 25 miljoner euro per i mottagare. Beträffande den tid under vilket stödet ska tillämpas, kan i enlighet med bilagan till ACM finansiering från fonden beviljas till och med den 30 juni 2021 (punkt 10 i det angripna beslutet). I artikel 2 i bilaga II till ACM föreskrivs dessutom en uttömmande förteckning över tretton kumulativa stödkriterier. I relevanta bestämmelser i RDL och ACM anges de organ som har ansvar för att genomföra stödet och förfarandet för beviljande av stöd regleras. Fonden sköts av en styrelse, vilken består av en interministeriell kommitté under ledning av ordföranden för SEPI och företrädare för näringsministeriet, finansministeriet, industriministeriet, industriministeriet och energiministeriet. SEPI är ansvarigt för att bedöma stödansökningarna, använda medlen och registrera förvärvade värdepapper. Styrelsen beslutar om beviljande av stödansökningarna och villkoren för den beviljade finansieringen, vilka fastställs i ett avtal som undertecknas med mottagaren. Styrelsen lägger fram dessa avtal för ministerrådets godkännande (punkterna 8 och 9 i det angripna beslutet).

86 Beträffande frågan huruvida bestämmelserna i RDL och ACM gör det möjligt att bevilja individuella stödåtgärder ”utan att några ytterligare genomförandeåtgärder krävs”, i den mening som avses i artikel 1 d i förordning 2015/1589, konstaterar tribunalen att kriteriet avseende kravet på ytterligare genomförandeåtgärder innebär att beviljandet av individuella stödåtgärder endast kan beviljas genom att ”ytterligare” åtgärder vidtas, vilka kompletterar eller preciserar de bestämmelser som inför det aktuella stödet.

87 I förevarande fall konstaterar tribunalen att det i artikel 2.15 RDL uttryckligen föreskrivs att fondens funktionssätt, mobilisering av resurser och avveckling samt stödkriterierna och de förfaranden som ska tillämpas är fastställda i ACM, ”utan att det krävs någon efterföljande normativ bestämmelse”. Såsom Konungariket Spanien bekräftade vid förhandlingen finns det inte någon annan rättsakt, oavsett typ, som kompletterar eller preciserar relevanta bestämmelser i RDL och ACM. Detta har inte bestritts av sökanden. Det individuella beviljandet av stödåtgärder sker således endast på grundval av bestämmelserna i RDL och ACM, utan att några ytterligare genomförandeåtgärder krävs.

88 Tribunalen understryker att endast den omständigheten att ett visst förfarande måste följas för beviljandet av en individuell stödåtgärd, vilket innebär att de företag som vill få stöd måste ansöka om detta och att de organ som är ansvariga för stödets genomförande måste pröva ansökningarna och, i förekommande fall, bevilja ansökan innebär inte att det är fråga om ytterligare genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 1 d i förordning 2015/1589.

89 Sökanden har dessutom inte själv pekat på någon annan ytterligare genomförandeåtgärd, i den mening som avses i artikel 1 d i förordning 2015/1589, vilken skulle komplettera eller precisera relevanta bestämmelser i RDL och ACM.

90 Tribunalen finner följaktligen att de bestämmelser i spansk rätt som kommissionen i det angripna beslutet angett som den rättsliga grunden för stödordningen i sig, det vill säga utan att ytterligare genomförandeåtgärder krävs, gör det möjligt att bevilja individuellt stöd till de företag som ansökt om detta.

91 Beträffande frågan huruvida nämnda bestämmelser definierar stödmottagarna på ett allmänt och abstrakt sätt, konstaterar tribunalen att mottagarna av det aktuella stödet inte är namngivna, utan definieras i enlighet med artikel 2 i bilaga II till ACM på grundval av en uttömmande förteckning med tretton generellt tillämpliga kriterier, varav några sammanfattats i punkt 4 ovan.

92 Av detta följer att stödmottagarna definieras på ett allmänt och abstrakt sätt i ACM:s bestämmelser. Detta har inte heller bestritts av sökanden.

93 Sökanden tillfrågades för övrigt vid förhandlingen huruvida denne ansåg att det aktuella stödet borde ha kvalificerats som en individuell stödåtgärd och inte som en stödordning. Sökanden besvarade detta med att stödet varken var det ena eller det andra, utan ett slags stöd ”sui generis” eller ”odefinierbart stöd”. Det räcker emellertid att påpeka att det i förordning 2015/1589 görs en åtskillnad mellan stödordningar och individuella stödåtgärder, men det föreskrivs däremot inte någon annan typ av stöd vid sidan av dessa båda kategorier (se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Wathelet i målet kommissionen/Frankrike och IFP Énergies nouvelles, C-438/16 P, EU:C:2017:951, punkterna 79 och 80).

94 Tribunalen finner således att rekvisiten i artikel 1 d i förordning 2015/1589 är uppfyllda och kommissionens rättstillämpning var därför inte felaktig när den kvalificerade det aktuella stödet som stödordning.

95 Denna slutsats påverkas inte av sökandens övriga argument.

96 Sökandens argument att sammansättningen av fondens styrelse innebär att valet av stödmottagare är rent politiskt och att styrelsen saknar tekniska resurser att fastställa potentiella stödmottagare saknar stöd i de faktiska omständigheterna. Det framgår nämligen bland annat av artikel 2 i

bilaga II till ACM att stödansökningarna först och främst granskas och bedöms av SEPI. Med bistånd från oberoende experter kontrollerar SEPI att samtliga stödvillkor är uppfyllda och att de uppgifter som sökandena lagt fram är tillräckliga och sanningsenliga. Det är således fråga om en teknisk utvärdering av stödansökning som genomförs av SEPI. Denna utvärdering utgör ett nödvändigt steg i förfarandet för beviljande av stöd. Sökanden har emellertid bortsett från detta steg. Sökanden kan därför inte med fog hävda att det inte finns några tekniska resurser under förfarandet för beviljande av stöd för att fastställa vilka som uppfyller kraven på potentiella stödmottagare.

97 Enbart den omständigheten att styrelsen består av företrädare från olika ministerier med ansvar för respektive område utgör inte hinder för att den aktuella åtgärden kvalificeras som stödordning. För det första är det, med beaktande av budgetkonsekvenserna för spanska staten och den allvarliga störningen i Spaniens ekonomi som stödet avser att avhjälpa, fullständigt normalt att styrelseledamöterna har befattningar inom nämnda ministerier. För det andra skulle det vara ren spekulation att av enbart styrelsens sammansättning dra slutsatsen att beviljandet av stöd skulle följa av politisk opportunism. Det framgår nämligen inte av någon uppgift som tribunalen har tillgång till att detta skulle vara fallet. Såsom Konungariket Spanien har påpekat förhåller det sig tvärtom så, att styrelsens beslut, liksom ministerrådets senare godkännande, fattas på grundval av en teknisk utvärdering av ansökningarna, vilken utförs av SEPI. Styrelsen kan dessutom i enlighet med artikel 8.3 i bilaga III till ACM låta sig biträdas under sina sammanträden av den tekniska personal från SEPI som granskat och utvärderat ansökningarna.

98 Oberoende av detta har sökanden inte åberopat någon konkret bevisning som kan visa att beslutsfattandet angående stödansökningar skulle vara styrt av politisk opportunism.

99 Enligt sökanden är kriterierna för stödberättigande vaga och abstrakta, vilket innebär att styrelsen har ett stort utrymme för eget skön vid tillämpningen av dessa kriterier.

100 I ansökan har sökanden inte preciserat vilka av de tretton stödkriterierna som detta argument omfattar. Det förefaller emellertid vid en samlad genomgång av den tredje grunden att detta argument i första hand avser kriteriet avseende stödmottagarens strategiska och systemiska betydelse, vilket är det enda kriterium som uttryckligen nämns i detta avsnitt av ansökan. Detta bekräftades också av sökanden vid förhandlingen.

101 I detta avseende ska det i första hand understrykas att det ligger i en stödordnings själva beskaffenhet att stödkriterierna är avfattade på ett allmänt och abstrakt sätt, så att de kan tillämpas på ett obestämt antal mottagare. Detta äger än större giltighet när det är fråga om ett stöd, såsom den åtgärd som är aktuell i förevarande fall, vilket är tillämpligt på en medlemsstats hela ekonomi.

102 I nämnda kriterium räknas det dessutom upp flera konkreta uppgifter som är ägnade att precisera och avgränsa dess tillämpning, såsom bland annat det faktum att det berörda företaget är verksamt inom ingår folkhälsosektorn eller allmän säkerhet, dess roll vid förverkligandet på medellång sikt av mål avseende grön omställning eller digitalisering, innovativa företag eller företag som tillhandahåller nödvändiga tjänster.

103 Slutligen kan sökanden inte heller stödja sig på domen av den 14 februari 2019, Belgien och Magnetrol International/kommissionen (T-131/16 och T-263/16, överklagad, EU:T:2019:91, punkt 87). För det första kännetecknades det mål som avgjordes genom den domen av det faktum att flertalet av det aktuella stödets huvudsakliga aspekter inte framgick de belgiska

rättsakter som låg till grund för åtgärden. Under dessa omständigheter prövade tribunalen huruvida kommissionen hade styrkt att belgiska myndigheter hade haft ett systematiskt tillvägagångssätt som i sig kunde kvalificeras som stödordning. Till skillnad från det målet framgår i förevarande mål samtliga av stödordningens kännetecken av de rättsakter på vilka den grundar sig (se punkterna 84–87 ovan). Dessutom är den stödordning som är aktuell inte grundad på något systematiskt tillvägagångssätt från myndigheternas sida, så den frågan uppkommer inte ens i förevarande mål.

104 Sökanden har hänvisat till punkt 87 i domen av den 14 februari 2019, Belgien och Magnetrol International/kommissionen (T-131/16 och T-263/16, överklagad, EU:T:2019:91) enligt vilken de myndigheter som är ansvariga för att tillämpa en stödordning inte får ha något utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller fastställandet av de huvudsakliga aspekterna av det aktuella stödet och huruvida stödet ska beviljas, för att ett stöd ska kvalificeras som stödordning. Tribunalen finner att detta villkor under alla omständigheter är uppfyllt i förevarande mål.

105 Tribunalen påpekar att detta villkor i själva verket avser att säkerställa att de bestämmelser genom vilka det aktuella stödet införs innehåller samtliga uppgifter som är relevanta för att bedöma stödets förenlighet med den inre marknaden, vilket skulle befria kommissionen från kravet på att bedöma det stöd som beviljas i varje individuellt fall i enlighet med vad som följer av den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 78 ovan. Om nationella myndigheter måste ha ett utrymme för att efter eget skön fastställa, ändra, göra tillägg till eller undantag från det aktuella stödets huvudsakliga aspekter, skulle kommissionen inte ha möjlighet att bedöma stödets förenlighet med den inre marknaden utan granska de konkreta villkoren för beviljande av stöd i varje enskilt fall.

106 Detta är emellertid inte fallet i förevarande fall. Såsom tribunalen konstaterat i punkt 80 ovan innehåller artikel 2 i bilaga II till ACM en uttömmande förteckning av de stödkriterier som måste vara kumulativt uppfyllda. De myndigheter som ansvariga för att genomföra stödordningen får således varken lägga till andra kriterier eller göra undantag från dem. De får inte heller ändra deras lydelse. De är således skyldiga att bevilja stödet om samtliga kriterier är uppfyllda, förutsatt att den sammanlagda budgeten för åtgärden inte har uttömts eller att avslå ansökan om stöd om något av kriterierna inte är uppfyllt. Myndigheterna har således inte något utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende, utan de har en normbunden befogenhet.

107 I samband med utvärderingen av vissa stödkriterier, såsom kriteriet avseende det berörda företagets strategiska eller systemiska betydelse, skulle de myndigheter som är ansvariga för genomförandet av stödordningen visserligen kunna behöva göra, i vissa fall komplicerade, bedömningar av en rad relevanta faktorer. Det faktum att sådana bedömningar behöver göras utgör emellertid inte i sig hinder för att kvalificera den aktuella åtgärden såsom stödordning, i den mening som avses i artikel 1 d i förordning nr 2015/1589, med hänsyn dels till de stödkriterier som är uttryckligen angivna i de bestämmelser genom vilka stödet införs och från vilka nationella myndigheter inte får göra undantag, ändra lydelsen eller lägga till ytterligare kriterier, dels till den omständigheten att stödkriterierna, varav det redogjorts för vissa av dem i punkt 4 ovan, i sig ger konkreta upplysningar för att vägleda de nationella myndigheternas bedömning.

108 Sökanden har även i ansökan invänt mot artikel 21 i det angripna beslutet och hävdat att ”styrelsens befogenheter att i varje enskilt fall besluta om vilka företagsbeslut som ska vara föremål för förhandsgodkännande, vilka ska föras in i avtalet om tillfälligt offentligt ekonomiskt stöd, är inte förenade med några objektiva kriterier”. Detta argument utgår emellertid från en

ofullständig tolkning av det angripna beslutet. I punkt 20 i det angripna beslutet har kommissionen påpekat att staten, när den förvärvar aktier, har vetorätt beträffande vissa för företaget strategiska beslut. Kommissionen har emellertid understrukit att vetorätten är strängt begränsad till målsättningen att stödmottagaren ska återfå sin lönsamhet och till frågor som kräver myndighetstillstånd, såsom uppsägning av anställda, val av mindre förorenande produktionsmetoder eller digitala lösningar. Det är följaktligen inte riktigt att styrelsens befogenheter ”inte [är] förenade med några objektiva kriterier”.

109 Vid förhandlingen tillade sökanden att spanska myndigheter har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning beträffande fastställandet stödets belopp och form. Detta argument har emellertid inte åberopats i ansökan och sökanden har inte lämnat någon motivering till varför det åberopas i detta sena skede. Det kan heller inte anses utgöra en utvidgning av den tredje grunden, i vilken sökanden endast har nämnt ett påstått utrymme för skönsmässig bedömning för spanska myndigheter beträffande urvalet av stödmottagare och styrelsens befogenhet att fastställa vilka företagsbeslut som ska vara föremål för förhandsgodkännande. Detta argument kan därför inte prövas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 februari 2007, Sison/rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 95, dom av den 16 september 2020, BP/FRA, C-669/19 P, ej publicerad, EU:C:2020:713, punkt 15, och dom av den 27 september 2012, Ballast Nedam Infra/kommissionen, T-362/06, EU:T:2012:492, punkt 137).

110 Sökanden har i ansökan även gjort gällande att ”kommissionen frånsagt sig sitt utrymme för skönsmässig bedömning i samband med kontrollen av statligt stöd och dess rättstillämpning var felaktig när den tillät Spanien att utöva en skönsmässig befogenhet i samband med urvalet av stödmottagare”. Sökanden tillfrågades om den exakta innebörden av detta argument och medgav att det överlappade med argumentet avseende kvalificeringen av den aktuella åtgärden som stödordning. Sökanden tillade att denne avsåg att med detta argument lägga kommissionen maktmissbruk till last. Eventuellt maktmissbruk utgör emellertid en separat grund som inte har åberopats i ansökan och som därför inte, utan speciell motivering, kan åberopas för första gången vid förhandlingen. En sådan ny grund har åberopats för sent och kan inte prövas, i enlighet med den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 109 ovan.

111 Mot bakgrund av det anförda kan talan inte vinna bifall, såvitt avser den tredje grunden.

Fjärde grunden: Åsidosättande av sökandens processuella rättigheter

112 Den fjärde grunden avser skyddet för sökandens processuella rättigheter till följd av att kommissionen inte inlett något formellt granskningsförfarande, trots att det påståtts att allvarliga tvivel föreligger. Denna grund har i själva verket åberopats i andra hand, för det fall att tribunalen inte skulle pröva bedömningen av stödet som sådant. Det framgår av fast rättspraxis att en sådan grund avser att göra det möjligt för en intresserad part att, i denna egenskap, kunna väcka talan enligt artikel 263 FEUF, vilket annars skulle ha varit omöjligt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 maj 2011, kommissionen/Kronoply och Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punkt 48, och dom av den 27 oktober 2011, Österrike/Scheucher-Fleisch m.fl., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punkt 44). Tribunalen har emellertid prövat den första, den andra och den tredje grunden, vilka avser bedömningen av stödet som sådant, vilket innebär att en sådan grund saknar ändamål.

113 Tribunalen konstaterar dessutom för fullständighetens skull att denna grund saknar fristående innehåll. Inom ramen för en sådan grund får sökanden nämligen, i syfte att tillvarata de processuella rättigheter som den parten har enligt det formella granskningsförfarandet, endast

anföra argument som är ägnade att visa att bedömningen av de uppgifter och omständigheter som kommissionen hade tillgång till eller kunde ha tillgång till i samband med den preliminära granskningen av den anmälda åtgärden borde ha lett till tveksamhet beträffande stödets förenlighet med den inre marknaden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punkt 81, dom av den 9 juli 2009, 3F/kommissionen, C-319/07 P, EU:C:2009:435, punkt 35, och dom av den 24 maj 2011, kommissionen/Kronoply och Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punkt 59). Det kan exempelvis vara fråga om att kommissionen gjort en otillräcklig eller ofullständig prövning i samband med den preliminära granskningen eller att tredje parter har framställt klagomål. Tribunalen konstaterar emellertid att den fjärde grunden på ett komprimerat sätt återger de argument som anförts inom ramen för den första och den andra grunden, utan att lyfta fram specifika omständigheter avseende eventuella allvarliga tvivel.

114 Av dessa skäl konstaterar tribunalen att eftersom den har prövat dessa grunder i sak, behöver denna grund inte prövas.

Den femte grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

115 Sökanden har hävdat att kommissionen har underlåtit att uppfylla sin motiveringsskyldighet genom att inte göra någon bedömning av huruvida det faktum att företag som inte har hemvist i Spanien inte omfattas av stödet är förenligt med icke-diskrimineringsprincipen, friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten.

116 Kommissionen har, med stöd av Konungariket Spanien och Republiken Frankrike, yrkat att denna grund ska ogillas.

117 Tribunalen erinrar om att enligt artikel 296.2 FEUF ska det av en rättsakts motivering klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (se dom av den 7 februari 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, punkt 75 och där angiven rättspraxis).

118 Beträffande den aktuella rättsaktens beskaffenhet konstaterar tribunalen att den angripna rättsakten har antagits efter det att den preliminära granskningen av stödet i enlighet med artikel 108.3 FEUF hade avslutats. Den preliminära granskningen syftar endast till att göra det möjligt för kommissionen att få sig en första uppfattning om huruvida det aktuella stödet är helt eller delvis förenligt med den inre marknaden, utan att något formellt granskningsförfarande enligt artikel 108.2 FEUF inleds. Det formella granskningsförfarandet syftar till att göra det möjligt för kommissionen att få kunskap om samtliga omständigheter avseende stödet.

119 Ett sådant beslut, som fattas med korta tidsfrister, behöver endast ange skälen till varför kommissionen inte anser att det föreligger några allvarliga svårigheter att bedöma huruvida det aktuella stödet är förenligt med den inre marknaden (dom av den 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punkt 65).

120 Beträffande det sammanhang som det angripna beslutet ingår i, kännetecknas det av Covid-19-pandemin och den synnerliga brådska med vilken kommissionen först antog den tillfälliga ramen, vilken gav både medlemsstaterna och de företag som hade drabbats av pandemins konsekvenser vägledning i vissa avseenden, och därefter – mot bakgrund av bland annat den tillfälliga ramen – prövade de åtgärder som medlemsstaterna hade anmält till den och slutligen antog beslut avseende nämnda åtgärder, däribland det angripna beslutet. Det framgår av punkterna 1–6 ovan att det endast förflöt elva dagar mellan anmälan av den aktuella stödordningen och antagandet av det angripna beslutet.

121 Tribunalen konstaterar att det angripna beslutet består av 92 punkter, trots dess beskaffenhet och de exceptionella omständigheterna i samband med dessa antagande, och att det är möjligt att förstå de faktiska och rättsliga skäl till att kommissionen beslutat att inte göra några invändningar mot den aktuella stödordningen. I det angripna beslutet har kommissionen – om än i vissa delar på ett kortfattat sätt med hänsyn till kravet på skyndsamhet – redogjort för skälen till varför den aktuella stödordningen uppfyllde de krav som följer av artikel 107.3 b FEUF.

122 Vad särskilt beträffar det angripna beslutets motivering i den del som avser det faktum att företag som inte har hemvist i Spanien inte omfattas av stödet, erinrar tribunalen om att domstolen slagit fast att motiveringsskyldigheten i princip är begränsad till skälen till varför en viss kategori av näringsidkare omfattas av en viss åtgärd, men inte att det behöver motiveras varför andra näringsidkare som inte befinner sig i en jämförbar situation inte omfattas av åtgärden. Eftersom antalet kategorier som inte omfattas av en åtgärd är potentiellt obegränsat, kan det inte krävas att kommissionen ska lämna en specifik motivering för varje kategori (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 april 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, punkt 81). I förevarande fall är det fråga om en stödordning som är tillämplig på en medlemsstats hela ekonomi, vilket innebär att antalet näringsidkare som inte omfattas av stödordningen är potentiellt obegränsat. Kommissionens motiveringsskyldighet kan därför inte utsträcka sig till att undersöka huruvida samtliga eller vissa näringsidkare som inte omfattas av stödordningen befinner sig i en situation som är jämförbar med stödmottagarnas situation och, i förekommande fall, motivera varför nämnda näringsidkare inte omfattas av stödordningen.

123 I det angripna beslutet redogörs det dels för stödordningens kännetecken, inbegripet kriterierna för stödberättigande, dels – om än kortfattat – för skälen till varför kommissionen ansåg att stödordningen inte åsidosatte de fyra grundläggande friheterna (se, bland annat, punkterna 46, 59 och 60 i det angripna beslutet). Det är således möjligt för sökanden att utöva sin rätt till ett effektivt rättsmedel, såsom framgår av den första grunden vilken visar att sökanden har kunnat förstå det angripna beslutets innebörd.

124 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den femte grunden.

125 Mot bakgrund av det anförda ska talan ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader.

126 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

127 Konungariket Spanien och Republiken Frankrike ska bära sina rättegångskostnader i enlighet med artikel 138.1 i rättegångsreglerna.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tionde avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Ryanair DAC ska bära sina rättegångskostnader samt ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.

3) Konungariket Spanien och Republiken Frankrike ska bära sina rättegångskostnader.

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Stancu

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 19 maj 2021.

Underskrifter