



## Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Zehnte erweiterte Kammer)

19. Mai 2021 \*

[Text berichtigt durch Beschluss vom 11. August 2021]

„Staatliche Beihilfen – Spanien – Rekapitalisierungsmaßnahmen zur Unterstützung systemrelevanter und strategischer Unternehmen für die spanische Wirtschaft angesichts der Covid-19-Pandemie – Beschluss, keine Einwände zu erheben – Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen – Maßnahme zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats – Maßnahme, die auf das gesamte Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats abzielt – Grundsatz der Nichtdiskriminierung – Freier Dienstleistungsverkehr und Niederlassungsfreiheit – Verhältnismäßigkeit – Kriterium der Niederlassung der Beihilfeempfänger in Spanien – Fehlende Abwägung der positiven Auswirkungen der Beihilfe gegen ihre negativen Auswirkungen auf die Handelsbedingungen und die Aufrechterhaltung eines unverfälschten Wettbewerbs – Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV – Begriff ‚Beihilferegelung‘ – Begründungspflicht“

In der Rechtssache T-628/20,

[berichtigt durch Beschluss vom 11. August 2021] **Ryanair DAC** mit Sitz in Swords (Irland),  
Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte F.-C. Laprévote, E. Vahida, V. Blanc,  
I.-G. Metaxas-Maranghidis,

Klägerin,

gegen

**Europäische Kommission**, vertreten durch L. Flynn, S. Noë und F. Tomat als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch

**Königreich Spanien**, vertreten durch L. Aguilera Ruiz und S. Centeno Huerta als  
Bevollmächtigte,

und durch

**Französische Republik**, vertreten durch P. Dodeller und T. Stehelin als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

\* Verfahrenssprache: Englisch.

betreffend eine Klage nach Art. 263 AEUV auf Nichtigkeitserklärung des Beschlusses C(2020) 5414 final der Kommission vom 31. Juli 2020 über die staatliche Beihilfe SA.57659 (2020/N) – Spanien COVID-19 – Rekapitalisierungsfonds

erlässt

DAS GERICHT (Zehnte erweiterte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten A. Kornezov (Berichterstatter), des Richters E. Buttigieg, der Richterin K. Kowalik-Bañczyk, des Richters G. Hesse und der Richterin M. Stancu,

Kanzler: I. Pollalis, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 24. Februar 2021

folgendes

## Urteil

### Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 1 Am 20. Juli 2020 meldete das Königreich Spanien bei der Europäischen Kommission gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV eine Beihilferegelung betreffend die Einrichtung eines Solvenzhilfefonds für strategische Unternehmen (im Folgenden: Fonds) zur Unterstützung der Solvenz lebensfähiger Unternehmen, die als systemrelevant oder strategisch für die spanische Wirtschaft angesehen werden und die aufgrund der Covid-19-Pandemie vorübergehend in Schwierigkeiten geraten sind.
- 2 Der Fonds bietet Finanzierungen durch den Kauf von Finanzinstrumenten und Wertpapieren, die von in Spanien niedergelassenen, nicht der Finanzbranche angehörenden Unternehmen ausgegeben werden, ohne Beschränkung hinsichtlich Größe oder Wirtschaftssektor. Er wird von einem Verwaltungsrat geleitet, der über die Beihilfeanträge entscheidet und die Bedingungen für die öffentliche Finanzierung der Begünstigten festlegt. Die Sociedad [Estat] de Participaciones Industriales (Staatsgesellschaft für Industriebeteiligungen, im Folgenden: SEPI), eine öffentliche Holdinggesellschaft, die die Beteiligungen des spanischen Staates verwaltet, ist u. a. für die vorherige Prüfung von Anträgen, die Verwendung der Mittel und die Registrierung der vom Staat erworbenen Titel zuständig. Der Verwaltungsrat legt dem spanischen Ministerrat Entscheidungen über die Gewährung öffentlicher Mittel zur Genehmigung vor. Der Verwaltungsrat des Fonds ist ein interministerieller Ausschuss unter dem Vorsitz des Präsidenten der SEPI und besteht ferner aus Vertretern der Ministerien für Wirtschaft, Finanzen, Industrie und Energie.
- 3 Das Budget der Beihilferegelung ist auf 10 Mrd. Euro festgelegt und wird aus dem Staatshaushalt finanziert. Die Interventionen des Fonds können grundsätzlich 25 Mio. Euro je Begünstigtem übersteigen. Beihilfen, die 250 Mio. Euro je Begünstigtem übersteigen, werden jedoch einzeln bei der Kommission angemeldet. Die vom Fonds finanzierten befristeten Unterstützungsmaßnahmen werden bis zum 30. Juni 2021 gewährt.

- 4 Um die in Rede stehende Beihilferegelung in Anspruch nehmen zu können, müssen die Unternehmen eine Reihe kumulativer Förderkriterien erfüllen, nämlich unter anderem
- nicht der Finanzbranche angehörende Unternehmen sein, die in Spanien niedergelassen sind und dort den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit haben,
  - aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einem bestimmten Wirtschaftszweig, ihrer Verbindung zur öffentlichen Gesundheit und Sicherheit oder ihres Einflusses auf das gesamte Wirtschaftsleben, ihrer Innovationstätigkeit, der Unverzichtbarkeit der von ihnen erbrachten Dienstleistungen oder ihrer Rolle bei der Erreichung der mittelfristigen Ziele betreffend den ökologischen Wandel, die Digitalisierung, die Steigerung der Produktivität und das Humankapital von systemischer oder strategischer Bedeutung sein,
  - von der Schließung bedroht sein oder ernsthafte Schwierigkeiten haben, ohne vorübergehende öffentliche Unterstützung ihre Geschäftstätigkeit fortführen zu können,
  - bei einer erzwungenen Beendigung ihrer Tätigkeit eine erhebliche negative Auswirkung auf die nationale oder regionale Wirtschaftstätigkeit oder Beschäftigung entfalten,
  - ihre mittel- und langfristige Rentabilität nachweisen, indem sie einen Rentabilitätsplan vorlegen, aus dem hervorgeht, wie das Unternehmen die Krise überwinden könnte, und in dem die geplante Verwendung der öffentlichen Unterstützung beschrieben wird,
  - einen Zeitplan für die Rückzahlung der staatlichen Unterstützung durch den Fonds vorlegen,
  - nicht als bereits am 31. Dezember 2019 in Schwierigkeiten befindlich angesehen werden.
- 5 Darüber hinaus müssen Unternehmen, die diese Beihilferegelung in Anspruch nehmen wollen, anhand geeigneter Nachweise belegen, dass ihnen eine private Finanzierung über Banken oder Finanzmärkte nicht oder nur zu Kosten zur Verfügung steht, die ihre Rentabilität beeinträchtigen würden.
- 6 Am 31. Juli 2020 erließ die Kommission den Beschluss C(2020) 5414 final über die staatliche Beihilfe SA.57659 (2020/N) – Spanien COVID-19 – Rekapitalisierungsfonds (im Folgenden: angefochtener Beschluss), in dem sie zu dem Schluss kam, dass die in Rede stehende Maßnahme eine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstelle und nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV sowie ihrer Mitteilung „Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19“ vom 19. März 2020 (ABl. 2020, C 91 I, S. 1) in der am 3. April 2020 (ABl. 2020, C 112 I, S. 1), am 13. Mai 2020 (ABl. 2020, C 164, S. 3) und am 29. Juni 2020 (ABl. 2020, C 218, S. 3) geänderten Fassung (im Folgenden: Befristeter Rahmen) mit dem Binnenmarkt vereinbar sei, und erhob daher keine Einwände gegen diese.

### **Verfahren und Anträge der Parteien**

- 7 Mit Schriftsatz, der am 16. Oktober 2020 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin, die Ryanair DAC, die vorliegende Klage erhoben.

- 8 Mit Schriftsatz, der am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin gemäß den Art. 151 und 152 der Verfahrensordnung des Gerichts beantragt, über die vorliegende Klage im beschleunigten Verfahren zu entscheiden. Mit Beschluss vom 10. November 2020 hat das Gericht (Zehnte Kammer) diesem Antrag stattgegeben.
- 9 Die Kommission hat ihre Klagebeantwortung am 30. November 2020 bei der Kanzlei des Gerichts eingereicht.
- 10 Gemäß Art. 106 Abs. 2 der Verfahrensordnung hat die Klägerin am 14. Dezember 2020 einen mit Gründen versehenen Antrag auf mündliche Verhandlung gestellt.
- 11 Auf Vorschlag der Zehnten Kammer hat das Gericht gemäß Art. 28 der Verfahrensordnung beschlossen, die Rechtssache an einen erweiterten Spruchkörper zu verweisen.
- 12 Mit Schriftsätzen, die am 18. Dezember 2020 und am 22. Dezember 2020 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, haben das Königreich Spanien und die Französische Republik beantragt, im vorliegenden Verfahren als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen zu werden.
- 13 Mit Entscheidungen vom 12. Januar 2021 hat der Präsident der Zehnten Kammer des Gerichts das Königreich Spanien und die Französische Republik als Streithelfer zugelassen.
- 14 Mit prozessleitenden Maßnahmen vom 14. Januar 2021 ist dem Königreich Spanien und der Französischen Republik gemäß Art. 154 Abs. 3 der Verfahrensordnung die Einreichung eines Streithilfeschriftsatzes gestattet worden. Am 28. bzw. am 29. Januar 2021 haben die Französische Republik und das Königreich Spanien ihre Streithilfeschriftsätze bei der Kanzlei des Gerichts eingereicht.
- 15 Im Rahmen einer prozessleitenden Maßnahme gemäß Art. 89 der Verfahrensordnung hat das Gericht die Kommission und das Königreich Spanien am 5. Februar 2021 gebeten, in der mündlichen Verhandlung zwei Fragen zu beantworten. Die Kommission und das Königreich Spanien sind dieser Bitte nachgekommen.
- 16 Die Klägerin beantragt,
  - den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären,
  - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 17 Die Kommission beantragt,
  - die Klage abzuweisen,
  - der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.
- 18 Das Königreich Spanien und die Französische Republik beantragen, die Klage als unzulässig oder, hilfsweise, insgesamt als unbegründet abzuweisen.

## **Rechtliche Würdigung**

- 19 Der Unionsrichter ist befugt, anhand der Umstände des Einzelfalls zu prüfen, ob es nach den Grundsätzen einer geordneten Rechtspflege gerechtfertigt ist, eine Klage als unbegründet zurückzuweisen, ohne zuvor über ihre Zulässigkeit zu entscheiden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. Februar 2002, Rat/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, Rn. 51 und 52, sowie vom 14. September 2016, Trajektna luka Split/Kommission, T-57/15, nicht veröffentlicht, EU:T:2016:470, Rn. 84). Daher ist insbesondere in Anbetracht der Erwägungen, die im vorliegenden Fall zur Bewilligung eines beschleunigten Verfahrens geführt haben, und der Bedeutung, die sowohl für die Klägerin als auch für die Kommission, das Königreich Spanien und die Französische Republik einer raschen Entscheidung in der Sache zukommt, zunächst die Begründetheit der Klage zu prüfen, ohne zuvor über ihre Zulässigkeit zu entscheiden.
- 20 Die Klägerin stützt ihre Klage auf fünf Klagegründe, mit denen sie erstens einen Verstoß gegen die Grundsätze der Nichtdiskriminierung, des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit, zweitens einen Verstoß gegen die Verpflichtung, die positiven Auswirkungen der Beihilfe gegen ihre negativen Auswirkungen auf die Handelsbedingungen und die Aufrechterhaltung eines unverfälschten Wettbewerbs abzuwägen, drittens die fehlerhafte Einstufung der in Rede stehenden Maßnahme als Beihilferegelung, viertens eine Verletzung ihrer Verfahrensrechte und fünftens eine Verletzung der Begründungspflicht geltend macht.

### ***Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen die Grundsätze der Nichtdiskriminierung, des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit***

- 21 Der erste Klagegrund besteht im Wesentlichen aus vier Teilen. Mit dem ersten wird geltend gemacht, dass die Beihilferegelung gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung verstoße, mit dem zweiten, dass sie weder erforderlich noch verhältnismäßig sei, um das mit ihr verfolgte Ziel zu erreichen, mit dem dritten, dass sie den freien Dienstleistungsverkehr und die Niederlassungsfreiheit beschränke, und mit dem vierten, dass die eingeführte Beschränkung nicht gerechtfertigt sei.

### ***Zu den ersten beiden Teilen des ersten Klagegrundes: Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung***

- 22 Die Klägerin macht geltend, der angefochtene Beschluss verstoße gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung, da die in Rede stehende Maßnahme Unternehmen diskriminiere, die nicht in Spanien niedergelassen seien und dort nicht den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit hätten, so dass sie von der Gewährung der Beihilfe ausgeschlossen seien, obwohl sie ebenfalls von systemischer und strategischer Bedeutung für die spanische Wirtschaft sein könnten, wie dies bei der Klägerin der Fall sei. Eine solche Ungleichbehandlung sei jedoch im Hinblick auf das verfolgte Ziel weder erforderlich noch verhältnismäßig, da Unternehmen, die nicht in Spanien niedergelassen seien und dort auch nicht den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit hätten, aber in diesem Mitgliedstaat aktiv seien, mit denselben durch die Covid-19-Pandemie verursachten Schwierigkeiten konfrontiert seien, da ihr Ausscheiden aus dem spanischen Markt soziale Schwierigkeiten hervorrufen und das spanische Wirtschaftsleben erheblich stören würde und da eine alternative, nicht diskriminierende Maßnahme darin bestünde, die Beihilfe auf der Grundlage der Marktanteile der betreffenden Unternehmen zu gewähren.

- 23 Die Kommission, unterstützt durch das Königreich Spanien und die Französische Republik, tritt diesem Vorbringen der Klägerin entgegen.
- 24 Nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV können Beihilfen, die insbesondere der Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats dienen, als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden.
- 25 Der Rechtsprechung zufolge ergibt sich aus der allgemeinen Systematik des Vertrags, dass das in Art. 108 AEUV vorgesehene Verfahren niemals zu einem Ergebnis führen darf, das zu den besonderen Bestimmungen des Vertrags im Widerspruch steht. Daher kann eine staatliche Beihilfe, die wegen bestimmter Modalitäten gegen andere Bestimmungen des Vertrags verstößt, von der Kommission nicht für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden. Ebenso kann eine staatliche Beihilfe, die wegen bestimmter Modalitäten gegen allgemeine Grundsätze des Unionsrechts wie den Grundsatz der Gleichbehandlung verstößt, von der Kommission nicht für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden (Urteile vom 15. April 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, Rn. 50 und 51, sowie vom 22. September 2020, Österreich/Kommission, C-594/18 P, EU:C:2020:742, Rn. 44).
- 26 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass eines der Kriterien für die Inanspruchnahme der in Rede stehenden Beihilferegulierung, dass nämlich die Begünstigten in Spanien niedergelassen sind und den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit im Gebiet dieses Mitgliedstaats haben, eine unterschiedliche Behandlung von Unternehmen, die in Spanien niedergelassen sind und dort den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit haben und denen diese Beihilferegulierung zugutekommt, wenn sie auch die anderen Förderkriterien erfüllen, gegenüber denjenigen zur Folge hat, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind oder dort den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit haben und die darauf keinen Anspruch haben.
- 27 Unterstellt, diese Ungleichbehandlung kann, wie die Klägerin geltend macht, einer Diskriminierung gleichgesetzt werden, ist zu prüfen, ob sie durch ein rechtmäßiges Ziel gerechtfertigt ist und ob sie zur Erreichung dieses Ziels erforderlich, geeignet und verhältnismäßig ist. Ebenso ist, soweit sich die Klägerin auf Art. 18 Abs. 1 AEUV beruft, darauf hinzuweisen, dass nach dieser Bestimmung jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit „unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge“ in deren Anwendungsbereich verboten ist. Daher ist zu prüfen, ob diese Ungleichbehandlung nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV, der die Rechtsgrundlage des angefochtenen Beschlusses bildet, zulässig ist. Diese Prüfung setzt zum einen voraus, dass das Ziel der in Rede stehenden Beihilferegulierung den Anforderungen der letztgenannten Bestimmung entspricht, und zum anderen, dass die Modalitäten der Beihilfegewährung nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.
- 28 Was zunächst das Ziel der in Rede stehenden Beihilferegulierung angeht, so ist zu bedenken, dass das Königreich Spanien diese Maßnahme auf Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV gestützt hat (Rn. 5 des angefochtenen Beschlusses). So besteht der Zweck dieser Regelung, wie aus den Rn. 57 und 58 des angefochtenen Beschlusses hervorgeht, darin – entsprechend einer der in Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV genannten Situationen –, die durch die Covid-19-Pandemie verursachte beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben Spaniens zu beheben. Die in Rede stehende Beihilferegulierung stellt sicher, dass die als systemrelevant oder strategisch für die spanische Wirtschaft angesehenen Unternehmen über eine ausreichende externe Finanzierung verfügen, um ihre Kapitalstruktur in der Zeit der erheblichen Störung des Funktionierens der Kredit- und Kapitalmärkte durch die Covid-19-Pandemie wiederherstellen zu können.

- 29 Da in dem angefochtenen Beschluss sowohl das Vorliegen einer beträchtlichen Störung des Wirtschaftslebens Spaniens infolge der Covid-19-Pandemie als auch deren erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das Wirtschaftsleben Spaniens rechtlich hinreichend nachgewiesen sind, ist festzustellen, dass das Ziel der in Rede stehenden Beihilferegelung die Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV erfüllt.
- 30 Außerdem spiegelt das Kriterium der strategischen und systemischen Bedeutung der Beihilfeempfänger das Ziel der in Rede stehenden Beihilfe, nämlich die Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben Spaniens im Sinne von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV, zutreffend wider.
- 31 Was sodann die Prüfung angeht, ob die Modalitäten der Beihilfegewährung nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Ziels der in Rede stehenden Beihilferegelung und zur Erfüllung der Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV erforderlich ist, sind folgende Überlegungen zu berücksichtigen.
- 32 Was erstens die Eignung und die Erforderlichkeit der in Rede stehenden Beihilferegelung angeht, so ist festzustellen, dass diese im vorliegenden Fall im Einklang mit Abschnitt 3.11 („Rekapitalisierungsmaßnahmen“) des Befristeten Rahmens angenommen wurde, dessen Rn. 44 und 45 wie folgt lauten:
- „44. In diesem Befristeten Rahmen sind die EU-beihilferechtlichen Kriterien festgelegt, auf deren Grundlage die Mitgliedstaaten Unternehmen, die wegen des COVID-19-Ausbruchs in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind, öffentliche Unterstützung in Form von Eigenkapitalinstrumenten und/oder hybriden Kapitalinstrumenten bereitstellen können. ... So soll gewährleistet werden, dass die Störungen im Wirtschaftsleben nicht zu unnötigen Marktaustritten von Unternehmen führen, die vor dem COVID-19-Ausbruch rentabel waren. Die im Rahmen von Rekapitalisierungen gewährten Beträge dürfen nicht über das für die Gewährleistung der Rentabilität der Empfänger erforderliche Minimum hinausgehen; durch Rekapitalisierungen sollte lediglich die vor dem COVID-19-Ausbruch bestehende Kapitalstruktur der Empfänger wiederhergestellt werden. Große Unternehmen müssen darüber Bericht erstatten, inwieweit die erhaltenen Beihilfen ihre Tätigkeiten im Einklang mit den EU-Zielen und den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich des ökologischen und des digitalen Wandels, etwa dem EU-Ziel der Klimaneutralität bis 2050, unterstützen.
45. Gleichzeitig betont die Kommission, dass im Rahmen einer Regelung oder einzeln gewährte Unterstützungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten in Form von Eigenkapitalinstrumenten und/oder hybriden Kapitalinstrumenten nur dann in Betracht gezogen werden sollten, wenn keine andere geeignete Lösung gefunden werden kann. Darüber hinaus sollte die Emission solcher Instrumente strengen Auflagen unterliegen, da diese Instrumente den Wettbewerb zwischen Unternehmen stark verfälschen können. Somit müssen bei solchen Eingriffen klare Voraussetzungen für die Beteiligung des Staates am Eigenkapital der betreffenden Unternehmen (Einstieg, Vergütung, Ausstieg), Governance-Bestimmungen und geeignete Maßnahmen zur Begrenzung von Wettbewerbsverfälschungen vorgesehen werden. Vor diesem Hintergrund stellt die Kommission fest, dass die Gestaltung nationaler Unterstützungsmaßnahmen, die den politischen Zielen der EU hinsichtlich des ökologischen und des digitalen Wandels in ihren Volkswirtschaften gerecht werden, ein nachhaltigeres langfristiges Wachstum ermöglichen wird und die Erreichung des vereinbarten EU-Ziels der Klimaneutralität bis 2050 begünstigen wird.“

- 33 Mit der Annahme der fraglichen Beihilferegelung verfolgte das Königreich Spanien somit die Absicht, Rekapitalisierungsmaßnahmen gemäß Abschnitt 3.11 des Befristeten Rahmens in Form von Beteiligungsdarlehen, hybriden Schultiteln oder anderen Instrumenten, die in Beteiligungskapital umgewandelt werden können („hybride Kapitalinstrumente“), Aktienzeichnungen („Eigenkapitalinstrumente“), nachrangigen Darlehen oder einem anderen Kapitalinstrument (Rn. 15 des angefochtenen Beschlusses) zugunsten bestimmter Unternehmen, die sich aufgrund der negativen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie in vorübergehenden Schwierigkeiten befinden, zu ergreifen.
- 34 Die Klägerin macht im Wesentlichen geltend, es sei weder geeignet noch erforderlich, die Beihilfe nur den Unternehmen zu gewähren, die in Spanien niedergelassen seien und dort den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit hätten.
- 35 Hierzu ist zunächst festzustellen, dass die in Rede stehende Beihilferegelung in der Gewährung von Eigenkapital oder hybriden Instrumenten durch den spanischen Staat besteht, durch die dieser Mitgliedstaat im Kern vorübergehend eine Beteiligung am Kapital der betreffenden Unternehmen erwirbt, wie sich aus Rn. 45 des Befristeten Rahmens ergibt. In Anbetracht der Art der fraglichen Rekapitalisierungsmaßnahmen ist es legitim, dass der betreffende Mitgliedstaat bestrebt ist, eine stabile Präsenz der für diese Regelung in Frage kommenden Unternehmen in seinem Hoheitsgebiet und eine dauerhafte Verbindung zwischen ihnen und seiner Wirtschaft sicherzustellen. Die Behörden dieses Mitgliedstaats müssen nämlich in der Lage sein, die Verwendung der Beihilfen und die Einhaltung der Governance-Bestimmungen sowie aller anderen Maßnahmen zur Begrenzung von Wettbewerbsverfälschungen kontinuierlich und wirksam zu überwachen. Sie müssen auch in der Lage sein, den anschließenden geordneten Ausstieg des spanischen Staates aus dem Kapital dieser Unternehmen zu organisieren und zu überwachen. Zu diesem Zweck muss der betreffende Mitgliedstaat die Befugnis haben, erforderlichenfalls einzugreifen, um die Einhaltung der Bedingungen und Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Gewährung der fraglichen öffentlichen Mittel durchzusetzen.
- 36 Das Förderkriterium, wonach die Beihilfeempfänger in Spanien niedergelassen sein und den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit im Gebiet dieses Mitgliedstaats haben müssen, spiegelt somit das für den betreffenden Mitgliedstaat bestehende Erfordernis wider, eine gewisse Stabilität der Präsenz dieser Empfänger und ihre dauerhafte Verankerung in der spanischen Wirtschaft sicherzustellen. Dieses Kriterium setzt nicht nur voraus, dass der Beihilfeempfänger seinen Sitz in Spanien hat, sondern auch, dass sich der Schwerpunkt seiner Tätigkeit dort befindet, was gerade zeigt, dass die fragliche Beihilferegelung dazu bestimmt ist, Unternehmen zu unterstützen, die tatsächlich und dauerhaft im spanischen Wirtschaftsleben verwurzelt sind, was mit dem Ziel der Regelung, nämlich der Behebung der beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben Spaniens, in Einklang steht.
- 37 Dagegen ist das Bestehen einer solchen stabilen und dauerhaften Verbindung mit der spanischen Wirtschaft grundsätzlich weniger wahrscheinlich, wenn es sich zum einen um reine Erbringer von Dienstleistungen handelt, deren Erbringung der Natur der Sache nach sehr kurzfristig, wenn nicht sogar sofort, eingestellt werden kann, und zum anderen um Unternehmen, die zwar in Spanien niedergelassen sind, den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit jedoch außerhalb dieses Staates haben, so dass jede öffentliche Finanzierung zur Unterstützung ihrer Tätigkeit weniger geeignet ist, zur Behebung der beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben dieses Mitgliedstaats beizutragen.

- 38 Sodann ist darauf hinzuweisen, dass das Erfordernis, das Bestehen einer stabilen und dauerhaften Verbindung der Empfänger der in Rede stehenden Beihilfe mit der spanischen Wirtschaft sicherzustellen, der gesamten Regelung zugrunde liegt, wie sich sowohl aus den anderen Förderkriterien als auch aus den Modalitäten der Beihilfegewährung ergibt.
- 39 Es ist nämlich festzustellen, dass die in Rede stehende Beihilfe Unternehmen vorbehalten ist, die als für die spanische Wirtschaft von systemischer oder strategischer Bedeutung angesehen werden. Mit dieser Ausrichtung der in Rede stehenden Beihilferegulation hat sich das Königreich Spanien dafür entschieden, nur diejenigen Unternehmen zu unterstützen, die eine wesentliche Rolle in seinem Wirtschaftsleben spielen, da ihre Schwierigkeiten aufgrund ihrer systemischen und strategischen Bedeutung die allgemeine Situation der spanischen Wirtschaft erheblich beeinträchtigen würden. Folglich kommen Unternehmen, die nicht als für die spanische Wirtschaft systemisch oder strategisch bedeutend angesehen werden, nicht für die in Rede stehende Beihilfe in Frage, auch wenn sie in Spanien niedergelassen sind und dort den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit haben.
- 40 Mehrere andere Förderkriterien spiegeln ebenfalls das Erfordernis für den spanischen Staat wider, sicherzustellen, dass eine dauerhafte, d. h. mittel- bis langfristige Verbindung zwischen den Beihilfeempfängern und seiner Wirtschaft besteht. So bezieht sich das Kriterium der systemischen und strategischen Bedeutung der Empfänger insbesondere auf „ihre Rolle bei der Erreichung der mittelfristigen Ziele betreffend den ökologischen Wandel, die Digitalisierung, die Steigerung der Produktivität und das Humankapital“. Ein weiteres Förderkriterium verlangt von den Beihilfeempfängern, dass sie ihre mittel- und langfristige Rentabilität nachweisen, indem sie einen Rentabilitätsplan vorlegen, aus dem hervorgeht, wie das Unternehmen die Krise überwinden könnte, und in dem die geplante Verwendung der öffentlichen Unterstützung beschrieben wird (Rn. 10 Buchst. d des angefochtenen Beschlusses). Darüber hinaus müssen die betroffenen Unternehmen einen Zeitplan für die Rückzahlung der staatlichen Unterstützung durch den Fonds und die Maßnahmen vorlegen, die zur Einhaltung dieses Zeitplans ergriffen werden (Rn. 10 Buchst. e des angefochtenen Beschlusses). Diese Kriterien bringen somit konkret zum Ausdruck das Erfordernis, dass der betreffende Beihilfeempfänger dauerhaft in die spanische Wirtschaft integriert ist und dies mittel- und langfristig bleibt, um die oben genannten Entwicklungsziele erreichen zu können, und dass zum anderen die spanischen Behörden in der Lage sind, die Einhaltung und Umsetzung ihrer Verpflichtungen zu überwachen.
- 41 Die in Rede stehende Beihilferegulation enthält auch eine Reihe von nachfolgenden Beschränkungen, die darauf abzielen, Wettbewerbsverfälschungen zu begrenzen und eine solide Governance für die Begünstigten sowie für die Art und Weise der Verwendung der Beihilfe zu gewährleisten (Rn. 36 bis 39 des angefochtenen Beschlusses), und erlegt den nationalen Behörden Transparenz- und Rechenschaftspflichten hinsichtlich der Verwendung der in Rede stehenden Beihilfe auf (Rn. 40 des angefochtenen Beschlusses). So dürfen beispielsweise die Begünstigten, solange sie die erhaltene Beihilfe nicht zurückgezahlt haben, keine übermäßigen Risiken eingehen oder eine durch die Beihilfe finanzierte aggressive kommerzielle Expansion verfolgen. Ebenso dürfen sie nicht zu kommerziellen Zwecken für die vom Fonds getätigten Investitionen werben. Zudem ist es den Begünstigten, solange sie nicht mindestens 75 % der Beihilfe zurückgezahlt haben, untersagt, bestimmte Fusionen oder Übernahmen durchzuführen (Rn. 78 bis 81 des angefochtenen Beschlusses). Des Weiteren dürfen die Begünstigten, solange die Beihilfe nicht vollständig zurückgezahlt ist, keine Dividenden ausschütten (Rn. 82 des angefochtenen Beschlusses), und es gibt eine Obergrenze für die Vergütung ihrer Geschäftsführer (Rn. 83 des angefochtenen Beschlusses). Darüber hinaus muss der Begünstigte, wenn sechs Jahre nach der Kapitalzuführung durch den Fonds der Anteil der vom Fonds gehaltenen Aktien nicht

auf unter 15 % gesunken ist, den spanischen Behörden einen Umstrukturierungsplan vorlegen, der der Kommission zur Genehmigung vorgelegt wird (Rn. 89 des angefochtenen Beschlusses). Ferner wird ein Mechanismus eingeführt, um das Risiko zu vermeiden, dass der Begünstigte die Anteile des Staates über Dritte zu Preisen zurückkauft, die unter der nominalen staatlichen Investition liegen (Rn. 35 und 74 des angefochtenen Beschlusses). Diese Beschränkungen *ex post* zeigen auch die Notwendigkeit und die Verpflichtung der spanischen Behörden, verschiedene Aspekte der Tätigkeiten der Begünstigten laufend zu überwachen. Zu diesem Zweck müssen sie die Befugnis haben, gegebenenfalls einzugreifen, um die Einhaltung der Vorschriften durchzusetzen.

- 42 Durch die Kombination der oben in den Rn. 35 bis 40 behandelten Förderkriterien und der nachfolgenden Beschränkungen hat das Königreich Spanien somit offenkundig im Kern versucht, das Bestehen einer dauerhaften und gegenseitigen Verbindung zwischen den Beihilfeempfängern und seiner Wirtschaft im Rahmen einer mittel- und langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung sicherzustellen.
- 43 Mit der Beschränkung der Beihilfe auf Unternehmen, die für die spanische Wirtschaft von systemischer oder strategischer Bedeutung sind, in Spanien niedergelassen sind und dort aufgrund ihrer stabilen und wechselseitigen Verbindungen mit der spanischen Wirtschaft den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit haben, ist die in Rede stehende Beihilferegulation daher sowohl geeignet als auch erforderlich, um das Ziel der Behebung der beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben dieses Mitgliedstaats zu erreichen.
- 44 Was zweitens die Verhältnismäßigkeit der in Rede stehenden Beihilferegulation angeht, so ist die Klägerin im Kern der Ansicht, dass ein Unternehmen auch dann von systemischer und strategischer Bedeutung für die spanische Wirtschaft sein könne, wenn es nicht in Spanien niedergelassen sei, so dass das mit dieser Regelung verfolgte Ziel dadurch erreicht werden könne, dass als Förderkriterium nicht das Kriterium des Niederlassungsmitgliedstaats, sondern ein anderes Kriterium herangezogen werde, das sich auf die Marktanteile der betroffenen Unternehmen beziehe.
- 45 In diesem Zusammenhang kann zwar nicht ausgeschlossen werden, dass ein Unternehmen, das nicht in Spanien niedergelassen ist und den Schwerpunkt seiner Tätigkeit nicht in diesem Mitgliedstaat hat, unter bestimmten Umständen dennoch von systemischer oder strategischer Bedeutung für die spanische Wirtschaft sein kann, jedoch ist zu bedenken, dass die Gewährung öffentlicher Mittel nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV voraussetzt, dass die von dem betreffenden Mitgliedstaat gewährte Beihilfe, auch wenn dieser sich in ernsten Schwierigkeiten befindet, geeignet ist, die Störungen im Wirtschaftsleben dieses Staates zu beheben, was eine Gesamtbewertung der Lage der Unternehmen, die zur Erholung dieses Wirtschaftslebens beitragen können, verlangt und wodurch gerade das Kriterium einer stabilen und dauerhaften Verbindung mit der Wirtschaft des betreffenden Staates relevant wird.
- 46 Zum einen würde nämlich das Erfordernis einer stabilen und dauerhaften Verankerung der Beihilfeempfänger in der spanischen Wirtschaft, das der in Rede stehenden Beihilferegulation zugrunde liegt, fehlen oder zumindest gemildert, wenn das Königreich Spanien ein anderes Kriterium aufgestellt hätte, das die Förderfähigkeit von Unternehmen zuließe, die – wie die Klägerin – in Spanien als bloße Dienstleistungserbringer tätig sind, da die Erbringung von Dienstleistungen naturgemäß sehr schnell, wenn nicht sogar sofort, eingestellt werden kann, wie oben in Rn. 36 ausgeführt. Somit gäbe es für das Königreich Spanien keine Garantie dafür, dass

der Beitrag zu seiner Wirtschaft von Unternehmen, die nicht in seinem Hoheitsgebiet niedergelassen sind und dort nicht den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit haben, nach der Krise erhalten bliebe, wenn ihnen die Rekapitalisierungsmaßnahmen gewährt würden.

- 47 Zum anderen bedeutet der Umstand, dass die Klägerin die größte Fluggesellschaft in Spanien ist und etwa 20 % des Marktes in diesem Mitgliedstaat hält oder dass ihr Ausscheiden aus diesem Markt zu sozialen Schwierigkeiten führen würde, nicht, dass die Kommission einen Beurteilungsfehler begangen hat, als sie die in Rede stehende Beihilferegelung für mit dem Binnenmarkt vereinbar hielt. Dieses Argument ist nämlich auf die spezifische Situation der Klägerin auf dem Markt für den Passagierluftverkehr in Spanien gestützt, während die in Rede stehende Beihilferegelung dazu bestimmt ist, die gesamte spanische Wirtschaft ohne Unterscheidung nach dem betreffenden Wirtschaftszweig zu unterstützen, so dass Spanien die allgemeine Lage seiner Wirtschaft und die Aussichten für die mittel- und langfristige wirtschaftliche Entwicklung und nicht die spezifische Situation eines einzelnen Unternehmens berücksichtigt hat.
- 48 Folglich konnte sich der betreffende Mitgliedstaat bei der Festlegung der Modalitäten für die Inanspruchnahme einer allgemeinen und multisektoralen Beihilferegelung berechtigterweise auf Förderkriterien stützen, die darauf abzielen, Unternehmen zu ermitteln, die sowohl systemisch oder strategisch wichtig für seine Wirtschaft sind als auch eine dauerhafte und stabile Verbindung zu dieser haben.
- 49 Hinsichtlich der von der Klägerin befürworteten alternativen Beihilferegelung, die auf einem sich auf die Marktanteile der betroffenen Unternehmen beziehenden Förderkriterium beruht, ist festzustellen, dass die Kommission nach der Rechtsprechung nicht verpflichtet ist, eine abstrakte Betrachtung aller in Betracht kommenden alternativen Maßnahmen vorzunehmen, da der betreffende Mitgliedstaat zwar die Gründe, die zum Erlass der in Rede stehenden Beihilferegelung geführt haben, insbesondere in Bezug auf die festgelegten Förderkriterien im Einzelnen darlegen muss, aber nicht darüber hinaus noch positiv belegen muss, dass keine andere vorstellbare, der Natur der Sache nach hypothetische Maßnahme es erlaubte, das angestrebte Ziel besser zu erreichen. Wenn der besagte Mitgliedstaat keiner solchen Verpflichtung unterliegt, kann die Klägerin nicht verlangen, dass das Gericht die Kommission auffordert, bei dieser normativen Sondierung zur Prüfung denkbarer alternativer Regelungen an die Stelle der nationalen Behörden zu treten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Mai 2019, Scor/Kommission, T-135/17, nicht veröffentlicht, EU:T:2019:287, Rn. 94 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 50 In jedem Fall trägt das von der Klägerin befürwortete, auf den Marktanteilen der betroffenen Unternehmen beruhende Förderkriterium den Zielen, die mit der in Rede stehenden Beihilferegelung verfolgt werden, die die beträchtliche Störung im spanischen Wirtschaftsleben in seiner Gesamtheit, seiner Vielfalt und der Perspektive einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung beheben soll, nicht hinreichend Rechnung. In dieser Hinsicht hat es den Anschein, dass der spanische Gesetzgeber keine Förderkriterien anwenden wollte, die auf der Größe oder dem Marktanteil der Begünstigten beruhen, sondern vielmehr solche, die auf Erwägungen der mittel- und langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung der spanischen Wirtschaft beruhen, indem qualitative und nicht quantitative Kriterien verwendet werden.
- 51 Mit dem angefochtenen Beschluss hat die Kommission somit eine Beihilferegelung genehmigt, die tatsächlich der Behebung einer beträchtlichen Störung des Wirtschaftslebens eines Mitgliedstaats dient und deren Modalitäten nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Ziels dieser Regelung erforderlich ist. In Anbetracht der oben in Rn. 27 angeführten Grundsätze ist daher

festzustellen, dass die besagte Regelung nicht gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung und gegen Art. 18 Abs. 1 AEUV verstößt, nur weil sie Unternehmen begünstigt, die in Spanien niedergelassen sind und in diesem Mitgliedstaat den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit haben.

- 52 Aus alledem ergibt sich, dass das Ziel der in Rede stehenden Beihilferegelung die Voraussetzungen der Ausnahmeregelung des Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV erfüllt und dass die Modalitäten der Beihilfegewährung nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.
- 53 Folglich sind die ersten beiden Teile des ersten Klagegrundes zurückzuweisen.

***Zu den letzten beiden Teilen des ersten Klagegrundes: Verstoß gegen die Grundsätze des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit***

- 54 Die Klägerin weist zum einen darauf hin, dass eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs zulässig sei, wenn sie durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt, nicht diskriminierend, erforderlich und im Hinblick auf das verfolgte Ziel des Allgemeininteresses verhältnismäßig sei, und zum anderen darauf, dass diese Voraussetzungen kumulativ seien und eine Beschränkung nicht mehr gerechtfertigt sei, wenn nur eine von ihnen nicht erfüllt sei. Hier sei indessen zunächst einmal die in Rede stehende Beihilferegelung diskriminierend, da sie Unternehmen je nach dem Mitgliedstaat, in dem sie niedergelassen seien, unterschiedlich behandle. Sodann sei sie nicht verhältnismäßig, da sie über das hinausgehe, was erforderlich sei, um ihr Ziel zu erreichen; dies könnte nämlich erreicht werden, ohne die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr zu beeinträchtigen, wenn sie allen in Spanien tätigen Unternehmen unabhängig von dem Mitgliedstaat, in dem sie niedergelassen seien, zugutekäme, indem einfach deren jeweiliger Marktanteil berücksichtigt würde.
- 55 Schließlich mache es das im Allgemeininteresse liegende Ziel, die durch die Covid-19-Pandemie verursachte beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben Spaniens zu beheben, nicht erforderlich, nur in Spanien niedergelassene Unternehmen zu unterstützen, da einige der in Spanien im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs tätigen Unternehmen, wie die Klägerin, für das spanische Wirtschaftsleben ebenso wichtig seien. Dagegen fragmentiere eine Beihilfe allein für nationale Unternehmen den Binnenmarkt und schalte Konkurrenten aus anderen Mitgliedstaaten aus, schwäche den Wettbewerb, verschlimmere die durch die Covid-19-Pandemie verursachten Schäden, untergrabe letztendlich die Struktur des Luftfahrtsektors und schränke die Rechte der Transportunternehmen der Union zur freien Erbringung von Luftverkehrsdiensten innerhalb des Binnenmarkts, unabhängig von dem Mitgliedstaat, der ihnen die Genehmigung erteilt habe, ein.
- 56 Soweit die Klägerin ihr Vorbringen auf das Vorliegen einer Diskriminierung durch die in Rede stehende Beihilferegelung und deren fehlende Verhältnismäßigkeit stützt, ist zunächst auf die Prüfung der ersten beiden Teile des ersten Klagegrundes zu verweisen.
- 57 Sodann ist darauf hinzuweisen, dass zum einen die Bestimmungen des AEU-Vertrags über die Niederlassungsfreiheit die Inländerbehandlung im Aufnahmemitgliedstaat sicherstellen sollen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Oktober 2015, Finanzamt Linz, C-66/14, EU:C:2015:661, Rn. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 58 Zum anderen steht der freie Dienstleistungsverkehr der Anwendung einer nationalen Regelung entgegen, die die Erbringung von Dienstleistungen zwischen Mitgliedstaaten gegenüber der Erbringung von Dienstleistungen allein innerhalb eines Mitgliedstaats erschwert, und zwar

unabhängig davon, ob eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes vorliegt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Februar 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, Rn. 25).

- 59 Auch wenn die in Rede stehende Beihilferegelung nicht speziell auf den Luftverkehrssektor ausgerichtet ist, ist anzumerken, dass die Klägerin eine angebliche Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs vor allem im Luftverkehrssektor rügt. Insoweit ist festzustellen, dass für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs nach Art. 58 Abs. 1 AEUV die Bestimmungen des Titels über den Verkehr, d. h. des Titels VI des AEU-Vertrags, gelten. Der freie Dienstleistungsverkehr im Bereich des Verkehrs unterliegt somit im Rahmen des Primärrechts einer besonderen rechtlichen Regelung (Urteil vom 18. März 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, Rn. 36). Folglich gilt Art. 56 AEUV, der den freien Dienstleistungsverkehr gewährleistet, nicht als solcher für den Bereich der Luftfahrt (Urteil vom 25. Januar 2011, Neukirchinger, C-382/08, EU:C:2011:27, Rn. 22).
- 60 Maßnahmen zur Liberalisierung des Luftverkehrs können somit nur auf der Grundlage von Art. 100 Abs. 2 AEUV erlassen werden (Urteil vom 18. März 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, Rn. 38). Wie die Klägerin jedoch zu Recht geltend macht, hat der Unionsgesetzgeber auf der Grundlage dieser Bestimmung die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (ABl. 2008, L 293, S. 3) erlassen, die gerade darauf gerichtet ist, auf dem Gebiet des Luftverkehrs die Bedingungen für die Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs festzulegen (vgl. entsprechend Urteil vom 6. Februar 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, Rn. 23 und 24).
- 61 Nun trifft es zwar zu, dass die Klägerin aufgrund der Definition des Anwendungsbereichs der in Rede stehenden Beihilferegelung vom Zugang zu vom Königreich Spanien gewährten Rekapitalisierungsmaßnahmen ausgeschlossen ist, doch hat sie nicht dargetan, inwiefern dieser Ausschluss geeignet ist, sie von der Niederlassung in Spanien oder der Erbringung von Dienstleistungen von und nach Spanien abzuhalten. Insbesondere hat die Klägerin nicht die tatsächlichen oder rechtlichen Umstände angegeben, die dazu führen würden, dass die in Rede stehende Beihilferegelung wettbewerbsbeschränkende Wirkungen entfaltet, die über diejenigen hinausgehen, die das Verbot des Art. 107 Abs. 1 AEUV auslösen, die aber, wie im Zusammenhang mit den ersten beiden Teilen des ersten Klagegrundes ausgeführt, gleichwohl erforderlich und verhältnismäßig sind, um die durch die Covid-19-Pandemie verursachte beträchtliche Störung des spanischen Wirtschaftslebens im Einklang mit den Anforderungen des Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV zu beheben.
- 62 Darüber hinaus hat die Kommission in dem angefochtenen Beschluss geprüft, ob die Durchführung der in Rede stehenden Beihilferegelung mit den grundlegenden Verkehrsfreiheiten und insbesondere mit dem freien Kapitalverkehr und der Niederlassungsfreiheit vereinbar ist. Insoweit hat sie festgestellt, dass keines der Förderkriterien, insbesondere nicht diejenigen, die sich auf die systemische oder strategische Bedeutung der Begünstigten für die spanische Wirtschaft und den Umstand beziehen, dass sich der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit in Spanien befinden muss, so ausgelegt oder angewandt werden kann, dass die Gewährung der Beihilfe von der Verlagerung ihrer in einem anderen Mitgliedstaat ausgeübten Tätigkeiten nach Spanien abhängig gemacht wird (Rn. 46, 59 und 60 des angefochtenen Beschlusses). Die Klägerin tritt dieser Beurteilung nicht entgegen.

- 63 Nach alledem kann kein Teil des ersten Klagegrundes durchgreifen, so dass dieser Klagegrund zurückzuweisen ist.

***Zum zweiten Klagegrund: Verstoß gegen die Verpflichtung, die positiven Auswirkungen der Beihilfe gegen ihre negativen Auswirkungen auf die Handelsbedingungen und die Aufrechterhaltung eines unverfälschten Wettbewerbs abzuwägen***

- 64 Die Klägerin macht erstens geltend, die Kommission sei nicht ihrer Verpflichtung nachgekommen, bei der Prüfung der Vereinbarkeit einer Beihilfemaßnahme die von ihr erwarteten positiven Auswirkungen im Hinblick auf die Erreichung der in Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV genannten Ziele gegen ihre negativen Auswirkungen im Hinblick auf die Verfälschung des Wettbewerbs und die Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten abzuwägen, was einen offensichtlichen Fehler bei der Beurteilung des Sachverhalts und damit einen ausreichenden Grund für die Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses darstelle. Zweitens sei der Befristete Rahmen für die Kommission verbindlich und stelle eine zweite und separate Rechtsgrundlage dar, aufgrund deren die Kommission verpflichtet sei, diese Abwägung vorzunehmen. Drittens erhebt die Klägerin für den Fall, dass der Befristete Rahmen so ausgelegt werden sollte, dass er eine solche Abwägungspflicht nicht vorsehe, eine Einrede der Rechtswidrigkeit nach Art. 277 AEUV mit der Begründung, dass der Befristete Rahmen dann gegen Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV verstoße.
- 65 Die Kommission, unterstützt durch das Königreich Spanien und die Französische Republik, weist dieses Vorbringen zurück.
- 66 Nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV können „[a]ls mit dem Binnenmarkt vereinbar ... angesehen werden ... Beihilfen ... zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats“. Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung ergibt sich, dass ihre Verfasser der Auffassung waren, es liege im Interesse der Union als Ganzer, dass der eine oder andere Mitgliedstaat in der Lage sei, eine größere oder gar existenzielle Krise zu überwinden, die nur schwerwiegende Folgen für die Wirtschaft aller oder einiger der anderen Mitgliedstaaten und damit für die Union als solche haben könne. Diese Auslegung des Wortlauts von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV wird insofern durch den Vergleich mit Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV bestätigt, der „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“ betrifft, als der Wortlaut der letztgenannten Bestimmung eine Voraussetzung enthält, die sich auf den Nachweis bezieht, dass die Handelsbedingungen nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, und die in Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV nicht enthalten ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. September 2020, Österreich/Kommission, C-594/18 P, EU:C:2020:742, Rn. 20 und 39).
- 67 Soweit also die Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV erfüllt sind, d. h. im vorliegenden Fall, dass in dem betreffenden Mitgliedstaat tatsächlich eine beträchtliche Störung des Wirtschaftslebens vorliegt und dass die zur Behebung dieser Störung beschlossenen Beihilfemaßnahmen zu diesem Zweck sowohl erforderlich als auch geeignet und verhältnismäßig sind, sind diese Maßnahmen als im Interesse der Union getroffen anzusehen, so dass diese Bestimmung die Kommission nicht dazu verpflichtet, die positiven Auswirkungen der Beihilfe gegen ihre negativen Auswirkungen auf die Handelsbedingungen und die Aufrechterhaltung eines unverfälschten Wettbewerbs abzuwägen, anders als es Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV verlangt. Mit anderen Worten bedarf es im Rahmen von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV keiner

solchen Abwägung, da von einem positiven Ergebnis ausgegangen wird. Dass es einem Mitgliedstaat gelingt, eine beträchtliche Störung seines Wirtschaftslebens zu beheben, kann nämlich für die Union im Allgemeinen und den Binnenmarkt im Besonderen nur von Vorteil sein.

- 68 Folglich ist festzustellen, dass Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV die Kommission – anders als Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV – nicht verpflichtet, die positiven Auswirkungen der Beihilfe gegen ihre negativen Auswirkungen auf die Handelsbedingungen und die Aufrechterhaltung eines unverfälschten Wettbewerbs abzuwägen, sondern lediglich zu prüfen, ob die fragliche Beihilfemaßnahme zur Behebung der beträchtlichen Störung des Wirtschaftslebens des betreffenden Mitgliedstaats erforderlich, geeignet und angemessen ist. Das Argument der Klägerin, die Verpflichtung zur Abwägung ergebe sich aus dem Ausnahmecharakter vereinbarter Beihilfen, einschließlich der nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV für vereinbar erklärten Beihilfen, ist daher zurückzuweisen. Aus denselben Gründen kann die Klägerin sich nicht auf das Urteil vom 19. September 2018, HH Ferries u. a./Kommission (T-68/15, EU:T:2018:563, Rn. 210 bis 214), stützen, da das Gericht dort die Auswirkungen des unterschiedlichen Wortlauts von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b und Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV nicht berücksichtigt hat, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 22. September 2020, Österreich/Kommission (C-594/18 P, EU:C:2020:742, Rn. 20 und 39), unterstrichen hat.
- 69 Die Klägerin kann sich auch nicht auf den zwingenden Charakter einer Abwägung auf der Grundlage des Befristeten Rahmens berufen und argumentieren, dieser sei für die Kommission verbindlich und stelle eine zweite, gesonderte Grundlage für die diesbezügliche Verpflichtung der Kommission dar, da eine solche Verpflichtung im Befristeten Rahmen nicht enthalten ist. Insbesondere enthält Abschnitt 1.2 („Die Notwendigkeit einer engen Abstimmung der einzelstaatlichen Beihilfemaßnahmen auf europäischer Ebene“) des Befristeten Rahmens, auf den die Klägerin sich bezieht, einen einzigen Punkt, nämlich Rn. 10, der keine diesbezügliche Vorschrift enthält. Was die von der Klägerin ebenfalls angeführte Rn. 16a dieses Rahmens angeht, so betrifft die dort angesprochene Abwägung die Anwendung von Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV, nicht aber die von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV. Sie kann sich daher nicht darauf berufen.
- 70 Da Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV eine solche Abwägung nicht verlangt, steht der Befristete Rahmen, der eine solche Abwägung ebenfalls nicht verlangt, nicht im Widerspruch hierzu, so dass die Einrede der Rechtswidrigkeit ebenfalls zurückzuweisen ist.
- 71 Der zweite Klagegrund ist daher als unbegründet zurückzuweisen.

***Zum dritten Klagegrund: im Wesentlichen fehlerhafte Einstufung der Beihilfe als Beihilferegung***

- 72 Die Klägerin macht im Wesentlichen geltend, die Kommission habe die in Rede stehende Maßnahme rechtsfehlerhaft als Beihilferegung eingestuft. Die Förderkriterien seien vage und abstrakt, so dass die für die spätere Auswahl der Beihilfeempfänger zuständigen spanischen Behörden einen großen Ermessensspielraum hätten. Darüber hinaus zeige die Zusammensetzung des Verwaltungsrats, dass die Auswahl der Empfänger rein politisch gewesen sei, da es keine technischen Mittel zur Bestimmung der Eigenschaft des potenziellen Beihilfeempfängers gebe. Nach der Rechtsprechung des Gerichts (Urteil vom 14. Februar 2019, Belgien und Magnetrol International/Kommission, T-131/16 und T-263/16, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2019:91) sei eine Maßnahme als Beihilferegung einzustufen, wenn die mit ihrer

Durchführung betrauten nationalen Behörden keinen Ermessensspielraum hinsichtlich der Bestimmung der wesentlichen Elemente der fraglichen Beihilfe und hinsichtlich der Zweckmäßigkeit ihrer Gewährung hätten, was im vorliegenden Fall nicht zutrefte.

- 73 Die Kommission und das Königreich Spanien treten dem Vorbringen der Klägerin entgegen.
- 74 Aus dem angefochtenen Beschluss geht hervor, dass die fragliche Beihilfe als Beihilferegelung und nicht als Einzelbeihilfe eingestuft wurde (Rn. 1 des angefochtenen Beschlusses).
- 75 Nach Art. 1 Buchst. d der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 [AEUV] (ABl. 2015, L 248, S. 9) ist eine Beihilferegelung „eine Regelung, wonach Unternehmen, die in der Regel in einer allgemeinen und abstrakten Weise definiert werden, ohne nähere Durchführungsmaßnahmen Einzelbeihilfen gewährt werden können, beziehungsweise eine Regelung, wonach einem oder mehreren Unternehmen nicht an ein bestimmtes Vorhaben gebundene Beihilfen für unbestimmte Zeit und/oder in unbestimmter Höhe gewährt werden können“.
- 76 Im vorliegenden Fall steht fest, dass die in Rede stehende Beihilfe nicht an ein bestimmtes Vorhaben gebunden ist und weder für unbestimmte Zeit noch in unbestimmter Höhe im Sinne der zweiten in Art. 1 Buchst. d der Verordnung 2015/1589 angeführten Hypothese gewährt wird, so dass diese zweite Hypothese im vorliegenden Fall irrelevant ist.
- 77 Unter diesen Umständen ist zu prüfen, ob die in Rede stehende Beihilfe eine Beihilferegelung im Sinne der ersten in Art. 1 Buchst. d dieser Verordnung angeführten Hypothese darstellt.
- 78 Nach ständiger Rechtsprechung kann sich die Kommission im spezifischen Fall einer Beihilferegelung darauf beschränken, die Merkmale der betreffenden Regelung zu untersuchen, um in den Gründen der Entscheidung zu würdigen, ob diese Regelung den Beihilfeempfängern einen Vorteil gegenüber ihren Wettbewerbern sichert und so beschaffen ist, dass sie Unternehmen zugutekommt, die sich am Handel zwischen den Mitgliedstaaten beteiligen. Daher braucht die Kommission in einer Entscheidung über eine solche Regelung keine Analyse der im Einzelfall aufgrund der Regelung gewährten Beihilfe durchzuführen. Erst im Stadium der Rückforderung der Beihilfen ist es erforderlich, die konkrete Situation jedes einzelnen betroffenen Unternehmens zu untersuchen (vgl. u. a. Urteile vom 9. Juni 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ u. a./Kommission, C-71/09 P, C-73/09 P und C-76/09 P, EU:C:2011:368, Rn. 63, vom 13. Juni 2013, HGA u. a./Kommission, C-630/11 P bis C-633/11 P, EU:C:2013:387, Rn. 114, vom 29. Juli 2019, Azienda Napoletana Mobilità, C-659/17, EU:C:2019:633, Rn. 27, und vom 4. März 2021, Kommission/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, Rn. 65).
- 79 Folglich ist im Fall einer Beihilferegelung zu unterscheiden zwischen dem Erlass dieser Regelung einerseits und der Gewährung von Beihilfen auf der Grundlage dieser Regelung andererseits (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. Dezember 2011, France Télécom/Kommission, C-81/10 P, EU:C:2011:811, Rn. 22, und vom 4. März 2021, Kommission/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, Rn. 66).
- 80 Im Übrigen hat Generalanwältin Kokott festgestellt, dass der Begriff der Regelung im Sinne des Art. 1 Buchst. d der Verordnung 2015/1589 weit auszulegen sei. Ihrer Ansicht nach spricht die praktische Wirksamkeit der Beihilfenkontrolle für eine solche weite Auslegung, da Art. 1 Buchst. d dieser Verordnung eine Vielzahl gleichgelagerter Fälle erfasse. Die Effektivität der Wahrnehmung dieser Aufgaben durch die Kommission wäre jedoch gefährdet, wenn die

Mitgliedstaaten oder die Beteiligten diese Überprüfung einer abstrakten Beihilferegulierung verhindern könnten, indem sie sie von der gesetzlichen auf die Verwaltungsebene verschöben. Die Kommission müsste dann alle Entscheidungen einzeln aufgreifen, auch wenn sie gleichartig seien (vgl. in diesem Sinne Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Kommission/Belgien und Magnetrol International, C-337/19 P, EU:C:2020:990, Nrn. 64 und 65).

- 81 Daher ist als Erstes zu prüfen, ob nach dem Wortlaut von Art. 1 Buchst. d erste Hypothese der Verordnung 2015/1589 die spanischen Rechtsvorschriften die von der Kommission in dem angefochtenen Beschluss als Rechtsgrundlage der streitigen Beihilferegulierung angegeben wurden, für sich genommen, d. h. ohne nähere Durchführungsmaßnahmen, die individuelle Gewährung von Beihilfen an Unternehmen, die diese beantragt haben, zulassen, und als Zweites, ob diese Vorschriften die Beihilfeempfänger in einer allgemeinen und abstrakten Weise definieren.
- 82 Als Erstes ist festzustellen, dass im vorliegenden Fall nach Rn. 7 des angefochtenen Beschlusses die Rechtsgrundlage für die in Rede stehende Maßnahme das Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo (Königliches Gesetzesdekret 25/20 vom 3. Juli 2020 über dringende Maßnahmen zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung und der Beschäftigung, im Folgenden: RDL) und der Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el funcionamiento del Fondo de Apoyo a la Solvencia de las Empresas Estratégicas (Beschluss des Ministerrats über die Funktionsweise des Solvenzhilfefonds für strategische Unternehmen, im Folgenden: Ministerratsbeschluss) ist.
- 83 Hierzu ist festzustellen, dass das RDL und der Ministerratsbeschluss Rechtsakte mit allgemeiner Geltung darstellen, die alle Merkmale der in Rede stehenden Beihilfe regeln. Nach der oben in Rn. 78 angeführten Rechtsprechung erlaubt dies der Kommission, in den Gründen des angefochtenen Beschlusses lediglich die Merkmale dieser Maßnahme, wie sie sich aus den vorgenannten Rechtsakten ergeben, zu würdigen und auf dieser Grundlage festzustellen, ob diese Maßnahme den Begünstigten einen Vorteil gegenüber ihren Wettbewerbern verschafft und den im Handel zwischen den Mitgliedstaaten tätigen Unternehmen zugutekommt, ohne dass sie verpflichtet wäre, die in jedem Einzelfall auf der Grundlage dieser Regelung gewährten Beihilfen zu prüfen.
- 84 Das RDL und der Ministerratsbeschluss regeln nämlich die Form der Beihilfe, ihre Höhe, den Zeitraum ihrer Anwendbarkeit, die Kriterien der Beihilfefähigkeit sowie die für ihre Beantragung zuständigen Stellen und das einzuhaltende Verfahren.
- 85 Hinsichtlich der Form der Beihilfe ergibt sich aus Art. 3 Abs. 1 und 3 des Anhangs II des Ministerratsbeschlusses, dass diese in Form von Beteiligungsdarlehen, hybriden Schuldtiteln oder anderen Instrumenten, die in Beteiligungskapital umgewandelt werden können („hybride Kapitalinstrumente“), Aktienzeichnungen („Eigenkapitalinstrumente“), nachrangigen Darlehen oder einem anderen Kapitalinstrument gewährt werden kann (Rn. 15 des angefochtenen Beschlusses). Das Gesamtbudget für Beihilfen ist in Art. 2 Abs. 3 des RDL auf 10 Mrd. Euro festgelegt, während gemäß Rn. 3 der Anlage des Ministerratsbeschlusses und Rn. 4.1 des Anhangs II des Ministerratsbeschlusses Beihilfen, die 250 Mio. Euro übersteigen, einzeln bei der Kommission anzumelden sind, wie dies im Übrigen auch in Rn. 51 des Befristeten Rahmens vorgeschrieben ist (Rn. 14 des angefochtenen Beschlusses), und der Mindestbetrag der auf dieser Grundlage gewährten Einzelbeihilfen grundsätzlich auf 25 Mio. Euro je Empfänger festgesetzt wird. Was den Zeitraum der Anwendbarkeit der in Rede stehenden Beihilfe anbelangt, so kann die Finanzierung durch den Fonds gemäß der Anlage des Ministerratsbeschlusses bis spätestens 30. Juni 2021 gewährt werden (Rn. 10 des angefochtenen Beschlusses). Darüber hinaus enthält

Art. 2 des Anhangs II des Ministerratsbeschlusses eine erschöpfende Liste von 13 kumulativen Förderkriterien. Ebenso geben die einschlägigen Bestimmungen des RDL und des Ministerratsbeschlusses die für die Anwendung der Beihilfe zuständigen Stellen an und regeln das für die Gewährung der Beihilfe einzuhaltende Verfahren. Insbesondere wird der Fonds von einem Verwaltungsrat geleitet, einem interministeriellen Ausschuss unter dem Vorsitz des Präsidenten der SEPI, der ferner aus Vertretern der Ministerien für Wirtschaft, Finanzen, Industrie und Energie besteht. Zu den Aufgaben der SEPI gehören die Bewertung der Anträge auf Unterstützung, die Verwendung der Mittel und die Registrierung der erworbenen Wertpapiere. Der Verwaltungsrat entscheidet durch Beschluss über die Anträge auf Unterstützung und über die Bedingungen der gewährten Finanzierung, die in einem mit dem Empfänger zu unterzeichnenden Vertrag festgelegt werden. Der Verwaltungsrat unterbreitet die genannten Verträge dem Ministerrat zur Genehmigung (Rn. 8 und 9 des angefochtenen Beschlusses).

- 86 Was zweitens die Frage betrifft, ob das RDL und der Ministerratsbeschluss die individuelle Gewährung von Beihilfen „ohne nähere Durchführungsmaßnahmen“ im Sinne von Art. 1 Buchst. d der Verordnung 2015/1589 ermöglichen, ist zu beachten, dass das Kriterium der Notwendigkeit „näherer Durchführungsmaßnahmen“ impliziert, dass die Beihilfe im Einzelfall nur durch andere „nähere“ Maßnahmen gewährt werden kann, die die Bestimmungen zur Einführung der in Rede stehenden Beihilfe ergänzen oder präzisieren.
- 87 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass Art. 2 Abs. 15 des RDL ausdrücklich vorsieht, dass die Funktionsweise, die Mittelaufbringung und die Abwicklung des Fonds sowie die Förderkriterien und die einzuhaltenden Verfahren im Ministerratsbeschluss festgelegt werden, „ohne dass es einer weiteren gesetzlichen Regelung bedarf“. Wie das Königreich Spanien in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat, ohne dass die Klägerin ihm insoweit widersprochen hätte, gibt es keinen anderen Rechtsakt, der die einschlägigen Bestimmungen des RDL und des Ministerratsbeschlusses ergänzen oder klarstellen würde. Die Gewährung der in Rede stehenden Beihilfen als Einzelbeihilfen erfolgt somit ausschließlich auf der Grundlage der Bestimmungen des RDL und des Ministerratsbeschlusses, ohne dass nähere Durchführungsmaßnahmen erforderlich sind.
- 88 Darüber hinaus ist zu betonen, dass der bloße Umstand, dass für die individuelle Gewährung von Beihilfen ein bestimmtes Verfahren einzuhalten ist, wonach Unternehmen, die eine Beihilfe erhalten möchten, diese beantragen müssen und die für die Anwendung der Beihilfe zuständigen Stellen dies prüfen und gegebenenfalls genehmigen müssen, nicht bedeutet, dass nähere Durchführungsmaßnahmen im Sinne von Art. 1 Buchst. d der Verordnung 2015/1589 vorliegen.
- 89 Überdies benennt die Klägerin keine näheren Durchführungsmaßnahmen im Sinne von Art. 1 Buchst. d der Verordnung 2015/1589, die die einschlägigen Bestimmungen des RDL und des Ministerratsbeschlusses ergänzen oder präzisieren würden.
- 90 Daher ist festzustellen, dass die von der Kommission in dem angefochtenen Beschluss als Rechtsgrundlage für die in Rede stehende Beihilferegelung genannten Vorschriften des spanischen Rechts für sich genommen, d. h. ohne nähere Durchführungsmaßnahmen, die individuelle Gewährung von Beihilfen an Unternehmen, die diese beantragt haben, zulassen.

- 91 Was als Zweites die Frage betrifft, ob diese Bestimmungen die Beihilfeempfänger in einer allgemeinen und abstrakten Weise definieren, so ist festzustellen, dass die Begünstigten der in Rede stehenden Beihilfe nicht namentlich aufgeführt sind, sondern gemäß Art. 2 des Anhangs II des Ministerratsbeschlusses aufgrund einer erschöpfenden Liste von 13 kumulativen Kriterien mit allgemeiner Geltung definiert werden, von denen einige oben in Rn. 4 zusammengefasst sind.
- 92 Daraus folgt, dass die Bestimmungen des Ministerratsbeschlusses die Beihilfeempfänger in einer allgemeinen und abstrakten Weise definieren, was die Klägerin im Übrigen nicht in Abrede stellt.
- 93 Auf die in der mündlichen Verhandlung gestellte Frage, ob die in Rede stehende Beihilfe ihrer Ansicht nach als Einzelmaßnahme und nicht als Beihilferegelung hätte eingestuft werden müssen, hat die Klägerin außerdem geantwortet, dass es sich weder um das eine noch um das andere handele, sondern um eine Art Beihilfe „*sui generis*“ oder „undefinierbare“ Beihilfe. Insoweit genügt indessen der Hinweis, dass die Verordnung 2015/1589 zwar zwischen Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen unterscheidet, jedoch keine andere, über diese beiden Beihilfekategorien hinausgehende Art von Beihilfen vorsieht (vgl. in diesem Sinne Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet in der Rechtssache C-438/16 P, Kommission/Frankreich und IFP *Énergies nouvelles*, EU:C:2017:951, Nrn. 79 und 80).
- 94 Daher ist festzustellen, dass die Voraussetzungen des Art. 1 Buchst. d der Verordnung 2015/1589 erfüllt sind, so dass die Kommission die in Rede stehende Beihilfe rechtsfehlerfrei als Beihilferegelung einstufen konnte.
- 95 Dieses Ergebnis wird durch das übrige Vorbringen der Klägerin nicht in Frage gestellt.
- 96 Erstens ist das auf die Zusammensetzung des Verwaltungsrats des Fonds gestützte Argument der Klägerin, die Auswahl der Begünstigten sei rein politisch und der Verwaltungsrat verfüge über keine technischen Mittel, um die Eigenschaft des potenziellen Beihilfeempfängers zu bestimmen, in der Tat unzutreffend. Insbesondere aus Art. 2 des Anhangs II des Ministerratsbeschlusses geht nämlich hervor, dass die Beihilfeanträge zunächst von der SEPI geprüft und bewertet werden, die mit Hilfe unabhängiger Sachverständiger prüft, ob alle Förderkriterien erfüllt sind und die von den Antragstellern vorgelegten Informationen wahrheitsgemäß und ausreichend sind. Es handelt sich also um eine von der SEPI durchgeführte technische Bewertung der Beihilfeanträge, die eine wesentliche Etappe im Verfahren zur Gewährung der Beihilfe darstellt. Die Klägerin lässt diese Etappe des Verfahrens jedoch außer Acht. Sie kann daher nicht mit Erfolg geltend machen, das Verfahren sei auf keinerlei technische Mittel zur Bestimmung der Eigenschaft des potenziellen Beihilfeempfängers gestützt.
- 97 Außerdem steht der bloße Umstand, dass sich der Verwaltungsrat aus Vertretern verschiedener Ministerien zusammensetzt, die für Entscheidungen auf dem betreffenden Gebiet zuständig sind, der Einstufung der in Rede stehenden Maßnahme als Beihilferegelung in keiner Weise entgegen. Zum einen ist es angesichts der Auswirkungen auf den Haushalt des spanischen Staates und der beträchtlichen Störung im spanischen Wirtschaftsleben, die mit der fraglichen Beihilfe behoben werden soll, ganz normal, dass die Mitglieder des Verwaltungsrats in diesen Ministerien tätig sind. Zum anderen wäre es spekulativ, allein aus der Zusammensetzung des Verwaltungsrats zu schließen, dass die Gewährung der Beihilfe das Ergebnis politischer Opportunität sei. Tatsächlich liegen dem Gericht keine Beweise vor, die darauf hindeuten, dass dies der Fall ist. Im Gegenteil werden die Entscheidungen des Verwaltungsrats und die anschließende Genehmigung durch den Ministerrat, wie das Königreich Spanien dargelegt hat, auf der Grundlage der von der SEPI durchgeführten technischen Bewertung der Anträge getroffen. Darüber hinaus kann der

Verwaltungsrat bei seinen Sitzungen auch von den technischen Abteilungen der SEPI unterstützt werden, die die Analyse und Bewertung der Anträge durchgeführt haben, wie dies in Art. 8 Abs. 3 des Anhangs III des Ministerratsbeschlusses vorgesehen ist.

- 98 Jedenfalls legt die Klägerin keine konkreten Beweise dafür vor, dass Entscheidungen über Beihilfeanträge von Erwägungen politischer Opportunität geleitet würden.
- 99 Zweitens sind die Förderkriterien nach Ansicht der Klägerin vage und abstrakt, so dass der Verwaltungsrat bei ihrer Anwendung einen großen Ermessensspielraum habe.
- 100 In der Klageschrift gibt die Klägerin nicht an, auf welche der 13 Förderkriterien sich dieses Vorbringen bezieht. Die Gesamtschau ihres dritten Klagegrundes legt jedoch nahe, dass er sich offenbar in erster Linie auf das Kriterium der strategischen und systemischen Bedeutung des Beihilfeempfängers bezieht, das als einziges Kriterium in diesem Teil der Klageschrift ausdrücklich genannt wird, wie die Klägerin in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat.
- 101 Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, dass es in der Natur einer Beihilferegulation liegt, dass die Förderkriterien allgemein und abstrakt formuliert sind, so dass sie auf eine unbestimmte Zahl von Empfängern angewendet werden können. Dies gilt umso mehr, wenn es sich um eine Beihilfe wie die im vorliegenden Fall in Rede stehende handelt, die auf die gesamte Wirtschaft eines Mitgliedstaats Anwendung finden soll.
- 102 Sodann enthält das besagte Kriterium eine Reihe spezifischer Hinweise, die zu seiner Klärung und gezielten Anwendung beitragen können, z. B. ob das betreffende Unternehmen zum Gesundheitswesen oder zur öffentlichen Sicherheit gehört, ob es eine Rolle bei der Verwirklichung der mittelfristigen Ziele des ökologischen Wandels oder der Digitalisierung spielt, ob es innovativ ist oder ob es Dienstleistungen wesentlicher Art erbringt.
- 103 Schließlich kann sich die Klägerin nicht auf das Urteil vom 14. Februar 2019, *Belgien und Magnetrol International/Kommission* (T-131/16 und T-263/16, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2019:91, Rn. 87), berufen. Zum einen war die Rechtssache, in der dieses Urteil erging, nämlich dadurch gekennzeichnet, dass die meisten wesentlichen Elemente der fraglichen Beihilfe sich nicht aus den Rechtsakten des belgischen Rechts ergaben, auf denen diese Maßnahme beruhte. Aufgrund dessen prüfte das Gericht, ob die Kommission das Vorliegen eines systematischen Vorgehens der belgischen Verwaltung, das selbst als Beihilferegulation eingestuft werden könnte, rechtlich hinreichend nachgewiesen hatte. Anders als in jener Rechtssache ergeben sich jedoch im vorliegenden Fall alle Merkmale der in Rede stehenden Beihilferegulation aus den Rechtsakten, auf denen sie beruht (siehe oben, Rn. 84 bis 87), wobei sie im Übrigen in keiner Weise auf einem systematischen Vorgehen der Verwaltung beruht, eine Frage, die sich im vorliegenden Fall nicht einmal stellt.
- 104 Zum anderen und in jedem Fall ist die vom Gericht in Rn. 87 des Urteils vom 14. Februar 2019, *Belgien und Magnetrol International/Kommission* (T-131/16 und T-263/16, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2019:91), aufgestellte Voraussetzung, auf die sich die Klägerin beruft und nach der die für die Anwendung dieser Regelung zuständigen Behörden über keinen Ermessensspielraum hinsichtlich der Bestimmung der wesentlichen Elemente der fraglichen Beihilfe und hinsichtlich der Zweckmäßigkeit ihrer Gewährung verfügen dürfen, im vorliegenden Fall erfüllt.

- 105 Hierzu ist anzumerken, dass diese Voraussetzung *de facto* sicherstellen soll, dass die Bestimmungen zur Einführung der in Rede stehenden Beihilfe alle Elemente enthalten, die für die Beurteilung ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt relevant sind, was die Kommission davon entbinden würde, in jedem Einzelfall eine Analyse der gewährten Beihilfe vorzunehmen, wie dies in der oben in Rn. 78 angeführten Rechtsprechung vorgesehen ist. Sollten die nationalen Behörden nämlich über einen Ermessensspielraum verfügen, der es ihnen ermöglicht, die wesentlichen Elemente der in Rede stehenden Beihilfe festzulegen, zu ändern, zu ergänzen oder von ihnen abzuweichen, wäre die Kommission nicht in der Lage, deren Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt zu beurteilen, ohne die spezifischen Bedingungen der Gewährung in jedem Einzelfall zu prüfen.
- 106 Dies ist hier jedoch nicht der Fall. Wie oben in Rn. 85 ausgeführt, enthält Art. 2 des Anhangs II des Ministerratsbeschlusses eine erschöpfende Liste von Förderkriterien, die kumulativ erfüllt sein müssen. Die für die Durchführung dieser Regelung zuständigen Behörden dürfen daher keine weiteren Förderkriterien hinzufügen und auch nicht von ihnen abweichen oder ihren Inhalt ändern. Sie sind somit verpflichtet, die Beihilfe zu gewähren, wenn alle Kriterien erfüllt sind und sofern das Gesamtbudget der Maßnahme nicht ausgeschöpft ist, oder die Beihilfe abzulehnen, wenn eines dieser Kriterien nicht erfüllt ist. Insofern haben sie also keinen Ermessensspielraum, sondern handeln im Rahmen einer gebundenen Zuständigkeit.
- 107 Gewiss müssen die für die Durchführung der in Rede stehenden Regelung zuständigen Behörden bei der Beurteilung einiger der Förderkriterien, wie z. B. desjenigen, das sich auf die strategische oder systemische Bedeutung des betreffenden Unternehmens bezieht, mitunter komplexe Bewertungen einer Vielzahl relevanter Faktoren vornehmen. Der Umstand, dass sie solche Bewertungen vornehmen müssen, steht jedoch als solcher der Einstufung der in Rede stehenden Maßnahme als Beihilferegulierung im Sinne von Art. 1 Buchst. d der Verordnung 2015/1589 nicht entgegen, wobei zum einen die in den Bestimmungen zur Einführung der Beihilfe ausdrücklich festgelegten Förderkriterien zu berücksichtigen sind, von denen die nationalen Behörden nicht abweichen dürfen und die sie nicht ändern oder ergänzen dürfen, und zum anderen zu berücksichtigen ist, dass diese Förderkriterien, von denen einige oben in Rn. 4 behandelt wurden, an sich schon konkrete Anhaltspunkte für die von den nationalen Behörden vorzunehmenden Beurteilungen liefern.
- 108 In ihrer Klageschrift rügt die Klägerin außerdem Rn. 21 des angefochtenen Beschlusses mit der Begründung, dass „die Befugnis des Verwaltungsrats, im Einzelfall über den Umfang der genehmigungspflichtigen Unternehmensentscheidungen zu entscheiden, die in die Vereinbarung über die vorübergehende öffentliche finanzielle Unterstützung aufzunehmen sind, ebenfalls jeglicher objektiver Kriterien entbehrt“. Dieses Vorbringen beruht jedoch auf einer unvollständigen Auslegung des angefochtenen Beschlusses. In Rn. 20 dieses Beschlusses hat die Kommission nämlich ausgeführt, der Staat habe beim Erwerb von Anteilen ein Vetorecht in Bezug auf bestimmte strategische Entscheidungen des Unternehmens. Die Kommission hat allerdings betont, dass die Ausübung dieser Vetorechte strikt auf das Ziel der Wiederherstellung der Rentabilität des Beihilfeempfängers und auf Angelegenheiten beschränkt sei, die einer behördlichen Genehmigung bedürften, wie z. B. die Entlassung von Arbeitnehmern, die Wahl von weniger umweltschädlichen Produktionsmethoden oder digitale Lösungen. Diese Befugnis des Verwaltungsrats entbehrt daher nicht „jeglicher objektiver Kriterien“, wie von der Klägerin behauptet.

- 109 In der mündlichen Verhandlung hat die Klägerin außerdem vorgetragen, die spanischen Behörden hätten einen großen Ermessensspielraum bei der Festlegung von Höhe und Form der Beihilfe. Dieses Argument wurde jedoch in der Klageschrift nicht vorgebracht, und die Klägerin hat für ihr verspätetes Vorbringen keine Rechtfertigung beigebracht. Es kann auch nicht als eine Erweiterung des dritten Klagegrundes angesehen werden, in dem sich die Klägerin nur auf den angeblichen Ermessensspielraum der spanischen Behörden in Bezug auf die Auswahl der Beihilfeempfänger und die Befugnis des Verwaltungsrats, über den Umfang der genehmigungspflichtigen Unternehmensentscheidungen zu bestimmen, bezieht. Dieses Vorbringen ist daher als unzulässig zurückzuweisen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 1. Februar 2007, Sison/Rat, C-266/05 P, EU:C:2007:75, Rn. 95, vom 16. September 2020, BP/FRA, C-669/19 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2020:713, Rn. 15, und vom 27. September 2012, Ballast Nedam Infra/Kommission, T-362/06, EU:T:2012:492, Rn. 137).
- 110 Drittens macht die Klägerin in der Klageschrift noch geltend, „die Kommission [habe] sich ihres Ermessens im Rahmen der Kontrolle staatlicher Beihilfen begeben und einen Rechtsfehler begangen, indem sie Spanien ein Ermessen bei der Auswahl der durch die Beihilferegulation Begünstigten zugestanden [habe]“. Auf die in der mündlichen Verhandlung gestellte Frage nach der genauen Tragweite dieses Vorbringens hat die Klägerin eingeräumt, dass es sich mit dem Vorbringen zur Einstufung der fraglichen Maßnahme als Beihilferegulation überschneide. Außerdem werfe sie der Kommission mit diesem Vorbringen einen Ermessensmissbrauch vor. Ein etwaiger Ermessensmissbrauch stellt jedoch einen eigenständigen Klagegrund dar, der in der Klageschrift nicht geltend gemacht wurde und daher nicht ohne jeglichen Rechtfertigungsgrund erstmals in der mündlichen Verhandlung vorgetragen werden kann. Ein solches neues Vorbringen ist daher nach der oben in Rn. 109 angeführten Rechtsprechung verspätet und somit unzulässig.
- 111 Nach alledem ist der dritte Klagegrund als unbegründet zurückzuweisen.

#### ***Zum vierten Klagegrund: Verletzung der Verfahrensrechte der Klägerin***

- 112 Der vierte Klagegrund, betreffend die Wahrung der Verfahrensrechte der Klägerin insofern, als die Kommission trotz des angeblichen Bestehens ernsthafter Zweifel kein förmliches Prüfverfahren eingeleitet habe, hat in Wirklichkeit subsidiären Charakter für den Fall, dass das Gericht die Beurteilung der Beihilfe als solche nicht prüfen sollte. Nach ständiger Rechtsprechung soll dieser Klagegrund es einer betroffenen Partei nämlich ermöglichen, in dieser Eigenschaft eine Klage nach Art. 263 AEUV zu erheben, was ihr andernfalls verweigert würde (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 24. Mai 2011, Kommission/Kronoply und Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, Rn. 48, und vom 27. Oktober 2011, Österreich/Scheucher-Fleisch u. a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, Rn. 44). Das Gericht hat jedoch die ersten drei Klagegründe geprüft, die sich auf die Beurteilung der Beihilfe als solche beziehen, so dass dieser Klagegrund gegenstandslos ist.
- 113 Außerdem ist zu beachten, dass dieser Klagegrund keinen eigenständigen Inhalt hat. Im Rahmen eines solchen Klagegrundes kann die Klägerin zur Wahrung der ihr im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens zustehenden Verfahrensrechte nämlich nur Klagegründe anführen, die geeignet sind, zu zeigen, dass die Beurteilung der Informationen und Angaben, über die die Kommission in der Phase der vorläufigen Prüfung der angemeldeten Maßnahme verfügte oder hätte verfügen können, Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der fraglichen Maßnahme mit dem Binnenmarkt hätte geben müssen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 22. Dezember 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, Rn. 81, vom 9. Juli 2009, 3F/Kommission, C-319/07 P,

EU:C:2009:435, Rn. 35, und vom 24. Mai 2011, Kommission/Kronoply und Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, Rn. 59), wie z. B. die Unzulänglichkeit oder Unvollständigkeit der von der Kommission im Vorprüfungsverfahren durchgeführten Prüfung oder das Vorliegen von Beschwerden Dritter. Indessen ist festzustellen, dass der vierte Klagegrund die im ersten bis dritten Klagegrund vorgebrachten Argumente zusammenfasst, ohne besondere Elemente in Bezug auf etwaige ernsthafte Schwierigkeiten hervorzuheben.

- 114 Da das Gericht die genannten Klagegründe in der Sache geprüft hat, ist eine Prüfung der Stichhaltigkeit dieses Klagegrundes somit nicht erforderlich.

### ***Zum fünften Klagegrund: Verletzung der Begründungspflicht***

- 115 Die Klägerin macht geltend, die Kommission habe ihre Begründungspflicht verletzt, weil sie nicht geprüft habe, ob der Ausschluss der nicht in Spanien niedergelassenen Unternehmen von der Gewährung der Beihilfe mit den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung, des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit vereinbar sei.
- 116 Die Kommission, unterstützt durch das Königreich Spanien und die Französische Republik, beantragt, den fünften Klagegrund zurückzuweisen.
- 117 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die durch Art. 296 Abs. 2 AEUV vorgeschriebene Begründung eines Rechtsakts der Union zwar die Überlegungen des Urhebers dieses Rechtsakts so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen muss, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die getroffene Maßnahme entnehmen können und das Gericht seine Kontrolle ausüben kann, doch muss sie nicht sämtliche rechtlich oder tatsächlich erheblichen Gesichtspunkte enthalten. Die Beachtung der Begründungspflicht ist im Übrigen nicht nur anhand des Wortlauts des Rechtsakts zu beurteilen, sondern auch anhand seines Kontexts und sämtlicher Rechtsvorschriften, die das betreffende Gebiet regeln (vgl. Urteil vom 7. Februar 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, Rn. 75 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 118 Was die Natur des betreffenden Rechtsakts angeht, erging im vorliegenden Fall der angefochtene Beschluss am Ende der durch Art. 108 Abs. 3 AEUV für Beihilfen eingeführten Vorprüfungsphase, die nur dazu dient, der Kommission eine erste Meinungsbildung über die teilweise oder völlige Vereinbarkeit der fraglichen Beihilfe zu ermöglichen, ohne das in Abs. 2 dieses Artikels vorgesehene förmliche Prüfverfahren zu eröffnen, das es seinerseits der Kommission ermöglichen soll, umfassend Kenntnis von allen diese Beihilfe betreffenden Gesichtspunkten zu erhalten.
- 119 Eine solche, innerhalb kurzer Frist zu treffende Entscheidung muss aber nur die Gründe enthalten, aus denen die Kommission keine ernsten Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Frage der Vereinbarkeit der betreffenden Beihilfe mit dem Binnenmarkt sieht (Urteil vom 22. Dezember 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, Rn. 65).
- 120 Was den Kontext des angefochtenen Beschlusses angeht, so ist dieser durch die Covid-19-Pandemie und die äußerste Dringlichkeit gekennzeichnet, mit der die Kommission zunächst den Befristeten Rahmen angenommen hat, mit dem sie sowohl den Mitgliedstaaten als auch den von den Folgen dieser Krise betroffenen Unternehmen eine Reihe von Hinweisen lieferte, sodann die ihr von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Maßnahmen insbesondere in Anwendung dieses Rahmens prüfte und schließlich die Beschlüsse betreffend diese Maßnahmen,

einschließlich des angefochtenen Beschlusses, erließ. Insoweit ergibt sich aus den Rn. 1 bis 6 oben, dass zwischen der Anmeldung der in Rede stehenden Beihilferegelung und dem Erlass des angefochtenen Beschlusses nur elf Tage verstrichen sind.

- 121 Ungeachtet der Natur des angefochtenen Beschlusses und der außergewöhnlichen Umstände seines Erlasses ist allerdings festzustellen, dass dieser im vorliegenden Fall gleichwohl 92 Randnummern umfasst und es ermöglicht, die tatsächlichen und rechtlichen Gründe zu verstehen, aus denen die Kommission beschlossen hat, keine Einwände gegen die in Rede stehende Beihilferegelung zu erheben. Somit hat die Kommission in dem angefochtenen Beschluss, wenn auch in Anbetracht der Dringlichkeit der Angelegenheit teilweise nur summarisch, dargelegt, warum die in Rede stehende Beihilferegelung die Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV erfüllte.
- 122 Was insbesondere die Begründung des angefochtenen Beschlusses in Bezug auf den Ausschluss der nicht in Spanien niedergelassenen Unternehmen von der Gewährung der Beihilfe angeht, ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof bereits entschieden hat, dass sich die Begründungspflicht grundsätzlich auf die Gründe beschränkt, aus denen eine bestimmte Kategorie von Wirtschaftsteilnehmern in den Genuss einer bestimmten Maßnahme gelangt, aber keine Rechtfertigung für den Ausschluss aller anderen Wirtschaftsteilnehmer verlangt, die sich nicht in einer vergleichbaren Situation befinden. Da die Zahl der von der Inanspruchnahme einer Maßnahme ausgeschlossenen Kategorien potenziell unbegrenzt ist, kann nämlich von der Kommission nicht verlangt werden, dass sie für jede von ihnen eine spezifische Begründung gibt (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 15. April 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, Rn. 81). Da es sich im vorliegenden Fall um eine Beihilferegelung handelt, die für die gesamte Wirtschaft eines Mitgliedstaats gelten soll, so dass die Zahl der von dieser Regelung ausgeschlossenen Wirtschaftsteilnehmer potenziell unbegrenzt sein kann, geht die Begründungspflicht der Kommission nicht so weit, dass sie prüfen müsste, ob sich alle oder einige der derart ausgeschlossenen Wirtschaftsteilnehmer in einer mit der Situation der Beihilfeempfänger vergleichbaren Lage befinden, und gegebenenfalls den Ausschluss aller dieser Wirtschaftsteilnehmer von der Gewährung der Beihilfe rechtfertigen müsste.
- 123 Da überdies in dem angefochtenen Beschluss jedenfalls zum einen die Merkmale der Beihilferegelung, einschließlich der Kriterien für ihre Inanspruchnahme, und zum anderen, wenn auch nur kurz, die Gründe angegeben werden, aus denen die Kommission zu der Auffassung gelangt ist, dass diese Regelung nicht gegen die grundlegenden Verkehrsfreiheiten verstößt (vgl. insbesondere Rn. 46, 59 und 60 des angefochtenen Beschlusses), ermöglicht er es sowohl der Klägerin, ihr Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf auszuüben, wie sich aus ihrem ersten Klagegrund ergibt, der zeigt, dass sie in der Lage war, die Tragweite des angefochtenen Beschlusses insoweit zu verstehen, als auch dem Gericht, seine Kontrolle auszuüben.
- 124 Der fünfte Klagegrund ist daher zurückzuweisen.
- 125 Nach alledem ist die Klage insgesamt abzuweisen.

### **Kosten**

- 126 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Kommission ihre eigenen Kosten und die Kosten der Kommission aufzuerlegen.

127 Das Königreich Spanien und die Französische Republik tragen gemäß Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Zehnte erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. Die Ryanair DAC trägt ihre eigenen Kosten und die Kosten der Europäischen Kommission.**
- 3. Das Königreich Spanien und die Französische Republik tragen ihre eigenen Kosten.**

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Stancu

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. Mai 2021.

Unterschriften