



## Zbiór Orzeczeń

**Sprawa T-628/20**

**Ryanair DAC  
przeciwko  
Komisji Europejskiej**

**Wyrok Sądu (dziesiąta izba w składzie powiększonym) z dnia 19 maja 2021 r.**

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

- 1. Pomoc przyznawana przez państwa – Zakaz – Odstępstwa – Pomoc, która może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Pomoc mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego – System pomocy służący utworzeniu funduszu wsparcia wypłacalności przedsiębiorstw strategicznych dla gospodarki hiszpańskiej w obliczu pandemii COVID-19 – Finansowanie zastrzeżone dla przedsiębiorstw niefinansowych mających siedzibę w Hiszpanii – Pomoc zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE – Naruszenie zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową – Brak [art. 18 akapit pierwszy, art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE]*

(zob. pkt 25–27, 51)

- 2. Pomoc przyznawana przez państwa – Zakaz – Odstępstwa – Pomoc, która może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Pomoc mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego – System pomocy służący utworzeniu funduszu wsparcia wypłacalności przedsiębiorstw strategicznych dla gospodarki hiszpańskiej w obliczu pandemii COVID-19 – Finansowanie zastrzeżone dla przedsiębiorstw niefinansowych mających siedzibę w Hiszpanii – Ocena zgodności z rynkiem wewnętrznym – Kryteria – Cel systemu pomocy – Konieczność pomocy – Proporcjonalność pomocy [art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE]*

(zob. pkt 28–52)

3. *Swoboda świadczenia usług – Postanowienia traktatu – Zakres stosowania – Usługi w dziedzinie transportu w rozumieniu art. 58 ust. 1 TFUE – Usługi transportu lotniczego – Szczególny reżim prawny*  
(art. 56, art. 58 ust. 1, art. 100 ust. 2 TFUE)

(zob. pkt 59, 60)

4. *Pomoc przyznawana przez państwa – Zakaz – Odstępstwa – Pomoc, która może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Ocena w świetle art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE – Kryteria – Wyważenie korzystnych skutków pomocy z jej negatywnymi skutkami dla warunków wymiany handlowej i utrzymania niezakłóconej konkurencji – Kryterium niestanowiące koniecznej przesłanki*  
[art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE]

(zob. pkt 66–70)

5. *Pomoc przyznawana przez państwa – Badanie przez Komisję – System pomocy – Pojęcie – Kryteria oceny – Przepisy prawne przewidujące środki służące dokapitalizowaniu na rzecz przedsiębiorstw systemowych i strategicznych dla gospodarki krajowej – Brak dalszych krajowych środków wykonawczych – Ogólna i abstrakcyjna definicja beneficjentów pomocy – Przesłanki – Dowód zdefiniowania istotnych elementów systemu w aktach uznanych za podstawę systemu*  
[art. 107 ust. 1, art. 108 ust. 1 i 3 TFUE; rozporządzenie Rady 2015/1589, art. 1 lit. d)]

(zob. pkt 75–94)

6. *Skarga o stwierdzenie nieważności – Osoby fizyczne lub prawne – Akty dotyczące ich bezpośrednio i indywidualnie – Decyzja Komisji stwierdzająca zgodność pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym bez wszczynania formalnego postępowania wyjaśniającego – Skarga zainteresowanych stron w rozumieniu art. 108 ust. 2 WE – Określenie przedmiotu skargi – Skarga mająca na celu ochronę uprawnień procesowych zainteresowanych – Zarzuty, jakie mogą być podniesione – Brak autonomicznej treści takiego zarzutu w niniejszej sprawie*  
(art. 108 ust. 2, art. 263 akapit czwarty TFUE)

(zob. pkt 112–114)

7. *Pomoc przyznawana przez państwa – Decyzja Komisji o niewnoszeniu zastrzeżeń wobec systemu pomocy – Obowiązek uzasadnienia – Zakres – Uwzględnienie kontekstu i całości przepisów prawa regulujących daną dziedzinę*  
[art. 107 ust. 3 lit. b), art. 296 TFUE]

(zob. pkt 117–124)

## Streszczenie

**Fundusz wsparcia wypłacalności hiszpańskich przedsiębiorstw strategicznych napotykających czasowe trudności z powodu pandemii COVID-19 jest zgodny z prawem Unii.**

**Rozpatrywany środek, przeznaczony do przyjęcia środków służących dokapitalizowaniu i posiadający budżet w wysokości 10 mld EUR, stanowi system pomocy państwa, lecz jest proporcjonalny i niedyskryminujący.**

W lipcu 2020 r. Hiszpania zgłosiła Komisji Europejskiej system pomocy mający na celu utworzenie funduszu wsparcia wypłacalności hiszpańskich przedsiębiorstw strategicznych, które napotykają czasowe trudności z powodu pandemii COVID-19. Wspomniany fundusz wsparcia jest uprawniony do przyjęcia różnych środków służących dokapitalizowaniu na rzecz przedsiębiorstw niefinansowych mających siedziby i główne ośrodki działalności w Hiszpanii, które są uznawane za systemowe lub strategiczne dla gospodarki hiszpańskiej<sup>1</sup>. Budżet wspomnianego systemu pomocy finansowany z budżetu państwa został ustalony na 10 mld EUR do dnia 30 czerwca 2021 r.

Uznając, że zgłoszony system stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, Komisja oceniła go w świetle swojego komunikatu z dnia 19 marca 2020 r., zatytułowanego „Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19”<sup>2</sup>. Decyzją z dnia 31 lipca 2020 r. Komisja uznała zgłoszony system za zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE<sup>3</sup>. Zgodnie z tym postanowieniem pomoc mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego może w pewnych warunkach zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

Przewoźnik lotniczy Ryanair wniósł skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji, która została jednak oddalona przez dziesiątą izbę Sądu w składzie powiększonym. W tym kontekście Sąd zbadał zgodność z rynkiem wewnętrznym systemu pomocy państwa przyjętego w celu przeciwdziałania konsekwencjom pandemii COVID-19 w świetle art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE<sup>4</sup>. Sąd wyjaśnił ponadto związek między przepisami dotyczącymi pomocy państwa a zasadą

<sup>1</sup> Aby skorzystać z rozpatrywanego systemu pomocy, wspomniane przedsiębiorstwa muszą w każdym wypadku spełnić pozostałe kumulatywne przesłanki kwalifikowalności przewidziane w tym systemie i w konsekwencji wykazać: i) że napotkały poważne trudności w utrzymaniu działalności bez tymczasowego wsparcia publicznego; ii) że przymusowe zaprzestanie przez nie działalności miałyby negatywny i poważny wpływ na działalność gospodarczą lub zatrudnienie na szczeblu krajowym lub regionalnym; iii) że ich rentowność w perspektywie średnio- i długoterminowej jest zapewniona poprzez plan rentowności wskazujący sposób, w jaki mogłyby pokonać kryzys, i opisujący planowane wykorzystanie pomocy publicznej; iv) że przewidziały harmonogram zwrotu wsparcia państwa poprzez fundusz; v) że nie znajdowały się już w trudnej sytuacji w dniu 31 grudnia 2019 r.; vi) że finansowanie prywatne za pośrednictwem banków lub rynków finansowych albo nie jest dla nich dostępne, albo jest dostępne po kosztach zagrażających ich rentowności.

<sup>2</sup> Komunikat C/2020/1863 (Dz.U. 2020, C 91 I, s. 1), zmieniony w dniach 3 kwietnia 2020 r. (Dz.U. 2020, C 112 I, s. 1), 13 maja 2020 r. (Dz.U. 2020, C 164, s. 3) oraz 29 czerwca 2020 r. (Dz.U. 2020, C 218, s. 3).

<sup>3</sup> Decyzja C(2020) 5414 final w sprawie pomocy państwa SA.57659 (2020/N) – Hiszpania COVID-19 – Fundusz dokapitalizowania.

<sup>4</sup> W wyroku z dnia 17 lutego 2021 r., Ryanair/Komisja, T-238/20, Sąd przeprowadził analogiczne badanie zgodności z prawem systemu pomocy państwa przyjętego przez Szwecję w celu przeciwdziałania konsekwencjom pandemii Covid-19 na szwedzkim rynku przewozów lotniczych (zob. CP 16/21). W wyroku z dnia 14 kwietnia 2021 r., Ryanair/Komisja (Finnair I; Covid-19), T-388/20, Sąd przeprowadził ponadto na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE badanie indywidualnego środka pomocy przyjętego przez Finlandię w ramach pandemii Covid-19 (zob. CP 53/21).

niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową ustanowioną w art. 18 akapit pierwszy TFUE, a także pojęcie „systemu pomocy” w rozumieniu art. 1 lit. d) rozporządzenia 2015/1589<sup>5</sup>.

### *Ocena Sądu*

Sąd przeprowadził w pierwszej kolejności kontrolę decyzji Komisji pod kątem zasady niedyskryminacji, badając, czy różnica w traktowaniu ustanowiona przez rozpatrywany środek ze względu na to, że przysparza on korzyści jedynie przedsiębiorstwom mającym siedzibę i główne ośrodki działalności w Hiszpanii, jest uzasadniona zgodnym z prawem celem i czy jest konieczna, odpowiednia i proporcjonalna do jego osiągnięcia. Sąd zbadał również wpływ art. 18 akapit pierwszy TFUE, który zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w zakresie stosowania traktatów bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują. Tymczasem ponieważ art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE znajduje się zdaniem Sądu wśród szczególnych postanowień przewidzianych w traktatach, zbadał on, czy rozpatrywany system może zostać uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie tego postanowienia.

W tym względzie Sąd potwierdził z jednej strony, że cel rozpatrywanego systemu spełnia przesłanki określone w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, ponieważ zmierza on rzeczywiście do zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce hiszpańskiej spowodowanym przez pandemię COVID-19. Ponadto Sąd dodał, że kryterium strategicznego i systemowego znaczenia beneficjentów pomocy właściwie odzwierciedla cel rozpatrywanej pomocy.

Sąd stwierdził z drugiej strony, że ograniczenie rozpatrywanego systemu wyłącznie do przedsiębiorstw o systemowym lub strategicznym znaczeniu dla gospodarki hiszpańskiej, mających siedzibę w Hiszpanii i główne ośrodki działalności na jej terytorium, jest jednocześnie odpowiednie i konieczne do osiągnięcia celu polegającego na zaradzeniu poważnym zaburzeniom w gospodarce Hiszpanii. Zdaniem Sądu zarówno kryteria kwalifikowalności do systemu, jak i warunki przyznawania pomocy, polegające na tymczasowym wejściu państwa hiszpańskiego w strukturę kapitałową danych przedsiębiorstw, jak i ograniczenia *ex post* przewidziane w tym systemie wobec beneficjentów pomocy<sup>6</sup> świadczą o zamiarze wspierania przez Hiszpanię przedsiębiorstw rzeczywiście i trwale zintegrowanych z gospodarką hiszpańską. Podejście to jest spójne z celem systemu, jakim jest zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce hiszpańskiej w średnio- i długoterminowej perspektywie jej rozwoju.

Co się tyczy proporcjonalnego charakteru systemu pomocy, Sąd orzekł, że przewidując warunki korzystania z systemu pomocy o charakterze generalnym i wielosektorowym, Hiszpania mogła zasadnie oprzeć się na kryteriach kwalifikowalności mających na celu zidentyfikowanie przedsiębiorstw mających jednocześnie systemowe lub strategiczne znaczenie dla jego gospodarki oraz trwałą i stabilną więź z tą ostatnią. Inne kryterium kwalifikowalności,

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 1 lit. d) rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 [TFUE] (Dz.U. 2015, L 248, s. 9) program pomocowy [system pomocy] oznacza „każde działanie [każdy akt], na którego podstawie, bez potrzeby dalszych środków wykonawczych, można dokonać wypłat pomocy indywidualnej na rzecz przedsiębiorstw określonych w tym akcie w sposób ogólny i abstrakcyjny, oraz każde działanie [każdy akt], na którego podstawie pomoc, która nie jest związana z konkretnym projektem, może zostać przyznana jednemu lub kilku przedsiębiorstwom na czas nieokreślony lub w nieokreślonej kwocie”.

<sup>6</sup> Chodzi między innymi o obowiązki przejrzystości i składania sprawozdań finansowych władzom krajowym w przedmiocie wykorzystania danej pomocy i zakaz podejmowania nadmiernego ryzyka lub prowadzenia agresywnej ekspansji handlowej finansowanej z pomocy, dokonywania określonych połączeń lub zakupów i wypłacania dywidend, dopóki pomoc nie zostanie w części lub w całości spłacona.

obejmujące przedsiębiorstwa działające na terytorium Hiszpanii jako zwykłych usługodawców, nie mogłoby bowiem zagwarantować konieczności stabilnej i trwałej więzi beneficjentów pomocy z gospodarką hiszpańską, która leży u podstaw rozpatrywanego systemu pomocy.

W świetle tych ustaleń Sąd potwierdził, że cel rozpatrywanego systemu pomocy spełnia wymogi odstępstwa przewidzianego w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE i że warunki przyznawania tej pomocy nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu. Tym samym system ten nie narusza zasady niedyskryminacji i art. 18 akapit pierwszy TFUE.

W drugiej kolejności Sąd zbadał decyzję Komisji w świetle swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości, o których mowa odpowiednio w art. 56 TFUE i art. 49 TFUE. W tym względzie Sąd przypominał, że swoboda świadczenia usług nie znajduje zastosowania jako taka w dziedzinie transportu, która podlega szczególnemu reżimowi prawnemu, do którego należy rozporządzenie nr 1008/2008<sup>7</sup>. Rozporządzenie to ma właśnie na celu określenie warunków stosowania w sektorze transportu lotniczego zasady swobodnego świadczenia usług. Ryanair nie wykazał jednak w każdym wypadku, w jaki sposób wykluczenie dostępu do środków służących dokapitalizowaniu, o których mowa w spornym systemie, mogłoby zniechęcić go do zakładania działalności w Hiszpanii lub świadczenia usług na kierunkach z i do tego państwa.

W trzeciej kolejności Sąd oddalił zarzut, zgodnie z którym Komisja naruszyła swój obowiązek wyważenia korzystnych skutków pomocy z jej negatywnymi skutkami dla warunków wymiany handlowej i utrzymania niezakłóconej konkurencji. W tym względzie Sąd zaznaczył, że takie wyważenie nie jest wymagane przez art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, w przeciwieństwie do tego, co przewiduje art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, oraz że w okolicznościach niniejszej sprawy takie wyważenie nie miałooby racji bytu, ponieważ domniemywa się, że jego wynik będzie pozytywny.

W czwartej kolejności, jeśli chodzi o rzekomo błędne uznanie rozpatrywanego środka za „system pomocy”, Sąd orzekł, że przepisy prawa hiszpańskiego stanowiące podstawę prawną rozpatrywanego środka<sup>8</sup> stanowią akty o charakterze generalnym, które regulują wszystkie cechy rozpatrywanej pomocy. Przepisy te pozwalają bowiem same w sobie, bez potrzeby dalszych środków wykonawczych, zarówno na indywidualne przyznanie pomocy przedsiębiorstwom, które o nią wystąpiły, jak i na określenie w sposób ogólny i abstrakcyjny beneficjentów pomocy. W konsekwencji Sąd stwierdził, że Komisja mogła bez naruszenia prawa zakwalifikować rozpatrywaną pomoc jako system pomocy na podstawie art. 1 lit. d) rozporządzenia 2015/1589.

Wreszcie Sąd oddalił jako bezzasadne zarzuty oparte na rzekomym naruszeniu obowiązku uzasadnienia i stwierdził, że nie ma potrzeby badania zasadności zarzutu dotyczącego naruszenia praw proceduralnych wywodzonych z art. 108 ust. 2 TFUE.

<sup>7</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz.U. 2008, L 293, s. 3).

<sup>8</sup> W szczególności Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo (« BOE »núm. 185, de 6 de julio de 2020) oraz Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el funcionamiento del Fondo de Apoyo a la Solvencia de las Empresas Estratégicas (Orden PCM/679/2020, de 23 de julio de 2020, « BOE »núm. 201, de 24 de julio de 2020).