



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (deseti razširjeni senat)

z dne 19. maja 2021 \*

[Besedilo, popravljeno s sklepom z dne 11. avgusta 2021]

„Državne pomoči – Španija – Ukrepi dokapitalizacije za pomoč podjetjem, ki so sistemskega in strateškega pomena za špansko gospodarstvo, glede na pandemijo COVID-19 – Sklep o nenasprotovanju – Začasni okvir za državne pomoči – Ukrep za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice – Ukrep, ki se nanaša na celotno gospodarstvo države članice – Načelo prepovedi diskriminacije – Svoboda opravljanja storitev in svoboda ustanavljanja – Sorazmernost – Merilo, da imajo upravičenci do pomoči sedež v Španiji – Neobstoj tehtanja pozitivnih učinkov pomoči in njenih negativnih učinkov na trgovinske pogoje in na ohranjanje neizkrivljene konkurence – Člen 107(3)(b) PDEU – Pojem ‚shema pomoči‘ – Obveznost obrazložitve“

V zadevi T-628/20,

[kot je bilo popravljeno s sklepom z dne 11. avgusta 2021] **Ryanair DAC** s sedežem v Swordsu (Irski), ki jo zastopajo F.-C. Lapr votte, E. Vahida, V. Blanc, I.-G. Metaxas-Maranghidis, odvetniki,

tožeča stranka,

proti

**Evropski komisiji**, ki jo zastopajo L. Flynn, S. No  in F. Tomat, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

**Kraljevine Španije**, ki jo zastopata L. Aguilera Ruiz in S. Centeno Huerta, agenta,

in

**Francoske republike**, ki jo zastopata P. Dodeller in T. Stehelin, agenta,

intervenientki,

zaradi tožbe na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije C(2020) 5414 final z dne 31. julija 2020 v zvezi z državno pomočjo SA.57659 (2020/N) – Španija COVID-19 – Sklad za dokapitalizacijo,

\* Jezik postopka: angleščina.

## SPLOŠNO SODIŠČE (deseti razširjeni senat),

v sestavi A. Kornezov (poročevalec), predsednik, E. Buttigieg, sodnik, K. Kowalik-Bańczyk, sodnica, G. Hesse, sodnik, in M. Stancu, sodnica,

sodni tajnik: I. Pollalis, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 24. februarja 2021

izreka naslednjo

### Sodbo

#### Dejansko stanje

- 1 Kraljevina Španija je 20. julija 2020 v skladu s členom 108(3) PDEU Evropski komisiji priglasila shemo pomoči, katere namen je bil ustanovitev sklada za podporo solventnosti strateških podjetij (v nadaljevanju: sklad), da bi podprla solventnost podjetij, ki so sposobna preživeti, za katera se šteje, da so systemskega ali strateškega pomena za špansko gospodarstvo in ki se začasno soočajo s težavami zaradi pandemije COVID-19.
- 2 Sklad zagotavlja financiranje z nakupom finančnih instrumentov in vrednostnih papirjev, ki jih izdajo nefinančna podjetja s sedežem v Španiji, brez omejitev glede velikosti ali gospodarskega sektorja. Vodi ga upravni odbor, ki sprejema odločitve v zvezi z zahtevki za pomoč in določa pogoje za javno financiranje, dodeljeno upravičencem. Sociedad Española de Participaciones Industriales (španska družba s kapitalskimi deleži v industriji, v nadaljevanju: SEPI), javni holding, ki upravlja deleže španske države, je odgovorna zlasti za predhodno oceno zahtevkov, uporabo sredstev in registracijo vrednostnih papirjev, ki jih je pridobila država. Upravni odbor odločitve o dodelitvi javnega financiranja v odobritev predloži španskemu svetu ministrov. Upravni odbor sklada je medresorski odbor, ki mu predseduje predsednik SEPI in ki je med drugim sestavljen iz predstavnikov ministrstev za gospodarstvo, finance, industrijo in energetiko.
- 3 Proračun sheme pomoči je določen v znesku 10 milijard EUR in se financira iz državnega proračuna. Pomoči sklada načeloma presegajo 25 milijonov EUR na upravičenca. Vendar bodo pomoči, ki presegajo 250 milijonov EUR na upravičenca, posamično priglašene Komisiji. Začasni ukrepi pomoči, ki jih financira sklad, se bodo odobravali do 30. junija 2021.
- 4 Podjetja morajo, da bi bila upravičena do zadevne sheme pomoči, izpolnjevati več kumulativnih meril za upravičenost, med katerimi so v bistvu, da:
  - so nefinančna podjetja s sedežem in z glavnimi centri dejavnosti v Španiji;
  - so systemskega ali strateškega pomena, ker spadajo v neki sektor dejavnosti, zaradi povezav z javnim zdravstvom in javno varnostjo, vpliva na celotno gospodarstvo, inovacijskih dejavnosti, bistvenosti storitev, ki jih opravljajo, ali vloge pri doseganju srednjeročnih ciljev glede zelene preobrazbe, digitalizacije, povečanja produktivnosti in človeškega kapitala;
  - se soočajo s tveganjem, da prenehajo opravljati svoje dejavnosti, ali imajo velike težave pri ohranjanju dejavnosti brez začasne javne podpore;

- bi prisilno prenehanje njihovih dejavnosti imelo negativen in znaten vpliv na dejavnost ali zaposlitev na nacionalni ali regionalni ravni;
  - dokažejo srednjeročno in dolgoročno sposobnost preživetja s predložitvijo načrta za sposobnost preživetja, v katerem je navedeno, kako bi lahko podjetje premagalo krizo, in opisana predlagana uporaba javne pomoči;
  - predložijo časovni načrt za vračilo državne podpore iz sklada;
  - se ne šteje, da so bila na dan 31. decembra 2019 že v težavah.
- 5 Poleg tega morajo podjetja, ki želijo biti upravičena do ugodnosti iz zadevne sheme pomoči, na podlagi ustreznih dokazov dokazati, da jim zasebno financiranje prek bank ali finančnih trgov ni na voljo ali pa jim je na voljo po stroških, ki bi ovirali njihovo sposobnost preživetja.
- 6 Komisija je 31. julija 2020 sprejela Sklep C(2020) 5414 final v zvezi z državno pomočjo SA.57659 (2020/N) – Španija COVID-19 – Sklad za dokapitalizacijo (v nadaljevanju: izpodbijani sklep), s katerim je ugotovila, da zadevni ukrep pomeni državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU in da je v skladu s členom 107(3)(b) PDEU in Sporočilom Komisije z dne 19. marca 2020, naslovljenim „Začasni okvir za ukrepe državne pomoči v podporo gospodarstvu ob izbruhu COVID-19“ (UL 2020, C 91 I, str. 1), kakor je bilo spremenjeno 3. aprila 2020 (UL 2020, C 112, str. 1), 13. maja 2020 (UL 2020, C 218, str. 3) in 29. junija 2020 (UL 2020, C 218, str. 3) (v nadaljevanju: začasni okvir), združljiv z notranjim trgovom, in mu posledično ni nasprotovala.

### **Postopek in predlogi strank**

- 7 Tožeča stranka, družba Ryanair DAC, je 16. oktobra 2020 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.
- 8 Tožeča stranka je z vlogo, ki je v sodno tajništvo Splošnega sodišča prispela istega dne, predlagala, naj se ta tožba obravnava po hitrem postopku v skladu s členoma 151 in 152 Poslovnika Splošnega sodišča. Splošno sodišče (deseti senat) je s sklepom z dne 10. novembra 2020 predlogu za obravnavanje po hitrem postopku ugodilo.
- 9 Komisija je 30. novembra 2020 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila odgovor na tožbo.
- 10 Tožeča stranka je na podlagi člena 106(2) Poslovnika 14. decembra 2020 vložila obrazložen predlog za obravnavo.
- 11 Splošno sodišče je na predlog desetega senata na podlagi člena 28 Poslovnika odločilo, da zadevo predodeli razširjenemu senatu.
- 12 Kraljevina Španija in Francoska republika sta 18. decembra 2020 oziroma 22. decembra 2020 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili predloga za intervencijo v tem postopku v podporo predlogom Komisije.
- 13 Predsednik desetega razširjenega senata Splošnega sodišča je s sklepoma z dne 12. januarja 2021 dovolil intervencijo Kraljevine Španije in Francoske republike.

- 14 Kraljevini Španiji in Francoski republiki je bila z ukrepoma procesnega vodstva z dne 14. januarja 2021 na podlagi člena 154(3) Poslovnika dovoljena vložitev intervencijske vloge. Francoska republika in Kraljevina Španija sta 28. oziroma 29. januarja 2021 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili intervencijski vlogi.
- 15 Splošno sodišče je 5. februarja 2021 v okviru ukrepa procesnega vodstva na podlagi člena 89 Poslovnika Komisijo in Kraljevino Španijo pozvalo, naj na obravnavi odgovorita na dve vprašanji. Komisija in Kraljevina Španija sta izpolnili to zahtevo.
- 16 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
  - izpodbijani sklep razglasi za ničen;
  - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 17 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
  - tožbo zavrne;
  - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.
- 18 Kraljevina Španija in Francoska republika Splošnemu sodišču predlagata, naj tožbo zavrže kot nedopustno ali, podredno, v celoti zavrne kot neutemeljeno.

## **Pravo**

- 19 Opozoriti je treba, da lahko sodišče Evropske unije glede na okoliščine posameznega primera presoja, ali učinkovito izvajanje sodne oblasti upravičuje meritorno zavrnitev tožbe, ne da bi bilo treba prej odločati o ugovoru nedopustnosti (glej v tem smislu sodbi z dne 26. februarja 2002, Svet/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, točki 51 in 52, ter z dne 14. septembra 2016, Trajektna luka Split/Komisija, T-57/15, neobjavljena, EU:T:2016:470, točka 84). Zato je treba zlasti ob upoštevanju preudarkov, ki so vodili do odobritve hitrega obravnavanja tega postopka, in pomena, ki ga ima hiter odgovor glede utemeljenosti tako za tožečo stranko kot za Komisijo, Kraljevino Španijo in Francosko republiko, kar takoj preučiti utemeljenost tožbe, ne da bi bilo predhodno odločeno o njeni dopustnosti.
- 20 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja pet tožbenih razlogov, od katerih se prvi nanaša na kršitev načel prepovedi diskriminacije, svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja, drugi na kršitev obveznosti tehtanja pozitivnih učinkov pomoči in njenih negativnih učinkov na trgovinske pogoje in na ohranjanje neizkrivljene konkurence, tretji na napačno opredelitev zadevnega ukrepa kot sheme pomoči, četrty na kršitev njenih procesnih pravic in peti na kršitev obveznosti obrazložitve.

***Prvi tožbeni razlog: kršitev načel prepovedi diskriminacije, svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja***

- 21 Prvi tožbeni razlog je v bistvu sestavljen iz štirih delov, od katerih se prvi nanaša na to, da se s shemo pomoči krši načelo prepovedi diskriminacije, drugi na to, da ta shema ni niti potrebna niti sorazmerna za uresničitev cilja, ki je določen zanjo, tretji na to, da se z njo omejujeta svoboda opravljanja storitev in svoboda ustanavljanja, in četrti na to, da taka omejitev ni utemeljena.

***Prva dva dela prvega tožbenega razloga: kršitev načela prepovedi diskriminacije***

- 22 Tožeča stranka trdi, da izpodbijani sklep krši načelo prepovedi diskriminacije, ker naj bi bil zadevni ukrep diskriminatoren do podjetij, ki sedeža in glavnih centrov dejavnosti nimajo v Španiji, ki naj ne bi bila upravičena do pomoči, čeprav bi tudi ona lahko bila systemskega in strateškega pomena za špansko gospodarstvo, kot naj bi to veljalo za tožečo stranko. Tako različno obravnavanje pa naj ne bi bilo niti potrebno niti sorazmerno z zastavljenim ciljem, ker naj bi imela podjetja, ki sedeža in glavnih centrov dejavnosti nimajo v Španiji, vendar poslujejo v tej državi članici, zaradi pandemije COVID-19 enake težave, ker naj bi njihov izstop s španskega trga povzročil socialne težave in resno oviral špansko gospodarstvo ter ker naj bi bil alternativni in nediskriminatoren ukrep dodelitev pomoči glede na tržne deleže zadevnih podjetij.
- 23 Komisija ob podpori Kraljevine Španije in Francoske republike preroka trditve tožeče stranke.
- 24 Člen 107(3)(b) PDEU določa, da se kot združljiva z notranjim trgov med drugim lahko šteje pomoč za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice.
- 25 V skladu s sodno prakso iz splošne sistematike Pogodbe izhaja, da postopek iz člena 108 PDEU ne sme nikoli privedi do izida, ki bi bil v nasprotju s posameznimi določbami Pogodbe. Zato Komisija državne pomoči, ki z nekaterimi podrobnimi pravili krši druge določbe Pogodbe, ne more razglasiti za združljivo z notranjim trgov. Komisija prav tako ne more razglasiti za združljivo z notranjim trgov državne pomoči, ki z nekaterimi podrobnimi pravili krši splošna načela prava Unije, na primer načelo enakega obravnavanja (sodba z dne 15. aprila 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, točki 50 in 51, in z dne 22. septembra 2020, Avstrija/Komisija, C-594/18 P, EU:C:2020:742, točka 44).
- 26 V tej zadevi je treba ugotoviti, da ima eno od meril za upravičenost do zadevne sheme pomoči, in sicer merilo v zvezi s sedežem upravičencev v Španiji in s tem, da so njihovi glavni centri dejavnosti na ozemlju te države članice, za posledico različno obravnavanje podjetij, ki imajo sedež in glavne centre dejavnosti v Španiji ter so, če sicer izpolnjujejo druga merila za upravičenost, lahko upravičena do navedene sheme pomoči, in podjetij, ki imajo sedež ali glavne centre dejavnosti v drugi državi članici in do te sheme niso upravičena.
- 27 Ob predpostavki, da je to različno obravnavanje, kot trdi tožeča stranka, mogoče izenačiti z diskriminacijo, je treba preveriti, ali je utemeljeno s ciljem v splošnem interesu in ali je potrebno, primerno in sorazmerno za uresničitev tega cilja. Prav tako je treba v delu, v katerem se tožeča stranka sklicuje na člen 18, prvi odstavek, PDEU, poudariti, da je v skladu s to določbo prepovedana vsakršna diskriminacija glede na državljanstvo, kjer se uporabljata Pogodbi in „brez poseganja v njune posebne določbe“. Zato je treba preveriti, ali je to različno obravnavanje dovoljeno glede na člen 107(3)(b) PDEU, ki je pravna podlaga izpodbijanega sklepa. Ta preizkus

na eni strani zahteva, da cilj zadevne sheme pomoči izpolnjuje zahteve iz zadnjenavedene določbe, in na drugi, da podrobna pravila za dodelitev pomoči ne presegajo tega, kar je potrebno za doseg tega cilja.

- 28 Na prvem mestu je treba v zvezi s ciljem zadevne sheme pomoči opozoriti, da je Kraljevina Španija ta ukrep utemeljila s členom 107(3)(b) PDEU (točka 5 izpodbijanega sklepa). Cilj navedene sheme je torej odpraviti resno motnjo v španskem gospodarstvu, ki jo je povzročila pandemija COVID-19, kot je razvidno iz točk 57 in 58 izpodbijanega sklepa, kar ustreza enemu od primerov iz člena 107(3)(b) PDEU. Zadevna shema pomoči zagotavlja, da imajo podjetja, za katera se šteje, da so systemskega ali strateškega pomena za špansko gospodarstvo, zadostno zunanje financiranje, da lahko ponovno vzpostavijo svojo kapitalsko strukturo med tem, ko je delovanje kreditnih in kapitalskih trgov zaradi pandemije COVID-19 resno prizadeto.
- 29 Ugotoviti je treba, da ker je obstoj resne motnje v španskem gospodarstvu zaradi pandemije COVID-19 in njenih pomembnih negativnih učinkov na špansko gospodarstvo v izpodbijanem sklepu pravno zadostno dokazan, cilj zadevne sheme pomoči izpolnjuje pogoje iz člena 107(3)(b) PDEU.
- 30 Poleg tega merilo strateškega in systemskega pomena upravičencev do pomoči odraža cilj zadevne pomoči, in sicer odpravljanje resne motnje v španskem gospodarstvu v smislu člena 107(3)(b) PDEU.
- 31 Na drugem mestu je treba v zvezi s preučitvijo, ali podrobna pravila za dodelitev pomoči ne presegajo tega, kar je potrebno za uresničitev cilja zadevne sheme pomoči, in izpolnjujejo pogoje, določene v členu 107(3)(b) PDEU, navesti te preudarke.
- 32 Prvič, glede primernosti in potrebnosti zadevne sheme pomoči je treba poudariti, da je bila ta v obravnavanem primeru sprejeta zlasti na podlagi oddelka 3.11 začasnega okvira, naslovljenega „Ukrepi dokapitalizacije“, katerega točki 44 in 45 določata:
- „44. Ta začasni okvir določa merila na podlagi pravil EU o državni pomoči, v skladu s katerimi lahko države članice zagotavljajo javno podporo v obliki lastniškega kapitala in/ali hibridnih kapitalskih instrumentov podjetjem v finančnih težavah zaradi izbruha COVID-19. Namenjeno je zagotavljanju, da motnje v gospodarstvu ne bi povzročile nepotrebne izstope podjetij, ki so bila pred izbruhom COVID-19 sposobna preživetja, s trga. Dokapitalizacija zato ne sme presegati minimuma, ki je potreben za zagotovitev sposobnosti preživetja upravičenca, in ne sme presegati ponovne vzpostavitve kapitalske strukture upravičenca v primerjavi s kapitalsko strukturo pred izbruhom COVID-19. Velika podjetja morajo poročati o tem, kako prejeta pomoč podpira njihove dejavnosti v skladu s cilji EU in nacionalnimi obveznostmi, povezanimi z zeleno in digitalno preobrazbo, vključno s ciljem EU o podnebni nevtralnosti do leta 2050.
45. Komisija obenem poudarja, da bi se morala nacionalna javna podpora v obliki lastniškega kapitala in/ali hibridnih kapitalskih instrumentov kot del shem ali v posameznih primerih zagotavljati samo, če ni mogoče najti nobene druge ustrezne rešitve. Poleg tega bi morali za izdajanje takih instrumentov veljati strogi pogoji, saj močno izkrivljajo konkurenco med podjetji. Za take posege morajo zato veljati jasni pogoji glede vstopa države v zadevna podjetja, nadomestila državi in njenega umika iz lastniškega kapitala teh podjetij, določb o upravljanju in ustreznih ukrepov za omejevanje izkrivljanja konkurence. Glede na navedeno Komisija ugotavlja, da bo oblikovanje nacionalnih podpornih ukrepov tako, da

bodo ustrezali ciljem politike EU glede zelene in digitalne preobrazbe gospodarstev, omogočilo bolj trajnostno dolgoročno rast in spodbujalo prehod na dogovorjeni cilj EU glede podnebne nevtralnosti do leta 2050.“

- 33 Kraljevina Španija je zato s sprejetjem zadevne sheme pomoči v skladu s točko 3.11 začasnega okvira nameravala sprejeti ukrepe dokapitalizacije v obliki posojil z udeležbo pri dobičku, hibridnih dolgov ali drugih instrumentov, ki so zamenljivi v lastniški kapital („hibridni kapitalni instrumenti“), vpisov delnic („lastniški kapitalni instrumenti“), podrejenih posojil ali drugih kapitalnih instrumentov (točka 15 izpodbijanega sklepa) v korist nekaterih podjetij, ki se začasno soočajo s težavami zaradi negativnih vplivov pandemije COVID-19.
- 34 Tožeča stranka v bistvu trdi, da ni niti primerno niti nujno, da se pomoč dodeli samo podjetjem s sedežem v Španiji, ki imajo glavne centre poslovanja v tej državi članici.
- 35 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da zadevna shema pomoči pomeni, da španska država dodeli kapital ali hibridne instrumente, s katerimi ta država članica, kot izhaja iz točke 45 začasnega okvira, v bistvu začasno vstopi v kapital zadevnih podjetij. Ob upoštevanju narave zadevnih ukrepov dokapitalizacije je legitimno, da želi zadevna država članica zagotoviti stabilno prisotnost podjetij, ki so lahko upravičena do navedene sheme, na svojem ozemlju ter trajno povezavo med temi podjetji in svojim gospodarstvom. Organi te države članice morajo namreč imeti možnost, da neprekinjeno in učinkovito nadzirajo, kako se pomoč uporablja, ter spoštovanje klavzul o upravljanju in vseh drugih ukrepov, naloženih za omejitve izkrivljanja konkurence. Poleg tega morajo imeti možnost organizirati in nadzirati poznejši urejen izstop španske države iz kapitala teh podjetij. Zato mora imeti zadevna država članica pristojnost, da po potrebi ukrepa, da bi določila spoštovanje pogojev in zavez v zvezi z odobritvijo zadevnega javnega financiranja.
- 36 Merilo upravičenosti, ki se nanaša na to, da imajo upravičenci do pomoči sedež in glavne centre dejavnosti v Španiji, tako izraža potrebo, da se zadevna država članica prepriča o določeni stabilnosti njihove prisotnosti in njihove trajne vpetosti v špansko gospodarstvo. Z navedenim merilom se namreč ne zahteva le, da ima upravičenec sedež na španskem ozemlju, ampak tudi, da so njegovi glavni centri dejavnosti na tem ozemlju, kar natančno dokazuje, da je namen zadevne sheme pomoči podpirati podjetja, ki so resnično in trajno vpeta v špansko gospodarstvo, kar je v skladu s ciljem sheme, s katero se želi odpraviti resna motnja v tem gospodarstvu.
- 37 Obstoje take stabilne in trajne povezave s španskim gospodarstvom pa je načeloma manj verjeten tako v zvezi z zgolj ponudniki storitev, ker se lahko njihovo ponujanje storitev po definiciji prekine v zelo kratkem roku, če že ne takoj, kot v zvezi s podjetji, ki imajo sedež v Španiji, glavne centre dejavnosti pa zunaj ozemlja te države, tako da je morebitno javno financiranje, namenjeno podpori njihovih dejavnosti, manj primerno, da prispeva k odpravljanju resne motnje v gospodarstvu te države članice.
- 38 Dalje, poudariti je treba, da celotna zadevna shema temelji na nujnosti zagotovitve stabilne in trajne povezanosti upravičencev do zadevne pomoči s španskim gospodarstvom, kot izhaja iz drugih meril za upravičenost in iz podrobnih pravil za njeno dodelitev.
- 39 Ugotoviti je namreč treba, da je upravičenost do zadevne pomoči pridržana podjetjem, za katera se šteje, da so sistemskega ali strateškega pomena za špansko gospodarstvo. Kraljevina Španija se je s tem, da je zadevno shemo pomoči tako osredotočila, odločila, da bo podpirala le podjetja, ki imajo bistveno vlogo za njeno gospodarstvo, saj bi njihove težave zaradi njihovega sistemskega in

strateškega pomena resno vplivale na splošno stanje španskega gospodarstva. Zato podjetja, za katera se ne šteje, da so sistemskega ali strateškega pomena za špansko gospodarstvo, ne morejo zaprositi za zadevno pomoč, pa čeprav imajo sedež in glavne centre dejavnosti v Španiji.

- 40 Tudi več drugih meril za upravičenost je izraz potrebe, da se španska država prepriča o obstoju trajne, to je srednje- in dolgoročne povezave med upravičenci do pomoči in njenim gospodarstvom. Merilo v zvezi s sistemskim in strateškim pomenom upravičencev se tako nanaša zlasti na „njihov[o] vlog[o] pri doseganju srednjeročnih ciljev glede zelene preobrazbe, digitalizacije, povečanja produktivnosti in človeškega kapitala“. Drugo merilo upravičenosti od upravičencev zahteva, da dokažejo srednjeročno in dolgoročno sposobnost preživetja s predložitvijo načrta za sposobnost preživetja, v katerem je navedeno, kako bi lahko podjetje premagalo krizo, in opisana predlagana uporaba javne pomoči (točka 10(d) izpodbijanega sklepa). Poleg tega morajo zadevna podjetja predložiti časovni načrt za vračilo državne podpore iz sklada in ukrepe, ki bodo sprejeti za uskladitev s tem časovnim načrtom (točka 10(e) izpodbijanega sklepa). Ta merila tako konkretno odražajo potrebo, da je na eni strani zadevni upravičenec trajno vključen in bo še naprej srednje- in dolgoročno vključen v špansko gospodarstvo, da bi lahko izpolnil zgoraj navedene razvojne cilje, in na drugi, da bodo španski organi sposobni nadzorovati spoštovanje in izpolnjevanje njegovih zavez.
- 41 Zadevna shema pomoči vsebuje tudi vrsto naknadnih omejitev, katerih namen je omejiti izkrivljanje konkurence in zagotoviti dobro upravljanje upravičencev ter način uporabe pomoči (točke od 36 do 39 izpodbijanega sklepa), ter nacionalnim organom nalaga obveznosti preglednosti in poročanja o uporabi zadevne pomoči (točka 40 izpodbijanega sklepa). Tako sta na primer upravičencem do povrnitve prejete pomoči prepovedana prevzem prekomernih tveganj ali agresivna komercialna širitev, ki bi se financirala iz pomoči. Prav tako naložb Sklada ne smejo oglaševati v komercialne namene. Upravičencem je, dokler ne povrnejo vsaj 75 % pomoči, prav tako prepovedana izvedba določenih koncentracij ali prevzemov (točke od 78 do 81 izpodbijanega sklepa). Poleg tega upravičenci do vračila pomoči v celoti ne morejo izplačati dividend (točka 82 izpodbijanega sklepa) in določena je zgornja meja za plačila njihovim upravljavcem (točka 83 izpodbijanega sklepa). Dalje, če se po izteku šestletnega obdobja od kapitalskega vložka sklada delež delnic sklada ne zmanjša pod 15 %, mora upravičenec španskim organom predložiti načrt prestrukturiranja, ki ga bodo ti organi v odobritev priglasili Komisiji (točka 89 izpodbijanega sklepa). Vzpostavljen bo tudi mehanizem za preprečitev tveganja, da bi upravičenec s posredovanjem tretjih strank delnice države odkupil po cenah, nižjih od cen nominalne naložbe države (točki 35 in 74 izpodbijanega sklepa). Tudi te naknadne omejitve kažejo na potrebo in obveznost španskih organov, da stalno nadzirajo različne vidike dejavnosti upravičencev. V ta namen morajo imeti pristojnost, da po potrebi ukrepajo, da bi zagotovili njegovo spoštovanje.
- 42 Očitno je torej, da se je Kraljevina Španija s tem, da je povezala merila za upravičenost in naknadne omejitve, navedene v točkah od 34 do 40 zgoraj, v bistvu poskušala prepričati o obstoju trajne in vzajemne povezave med upravičenci do pomoči in svojim gospodarstvom v okviru perspektive srednjeročnega in dolgoročnega gospodarskega razvoja.
- 43 Zato je z omejitvijo pomoči zgolj na družbe, ki so sistemskega ali strateškega pomena za špansko gospodarstvo, imajo sedež in glavne centre dejavnosti v Španiji, zaradi stabilnih in vzajemnih povezav, ki prvonavedene družbe povezujejo z gospodarstvom te države članice, zadevna shema pomoči primerna in hkrati potrebna za doseganje cilja odpravljanja resne motnje v njenem gospodarstvu.



- 44 Drugič, tožeča stranka v zvezi s sorazmernostjo zadevne sheme pomoči v bistvu meni, da je lahko podjetje systemskega in strateškega pomena za špansko gospodarstvo tudi, če nima sedeža v Španiji, zaradi česar bi bilo mogoče cilj navedene sheme doseči tako, da se kot merilo za upravičenost ne uporabi merilo države članice sedeža, ampak drugo merilo, in sicer merilo v zvezi s tržnimi deleži zadevnih podjetij.
- 45 Čeprav v zvezi s tem ni izključeno, da je lahko podjetje, ki sedeža in glavnih centrov dejavnosti nima v Španiji, v nekaterih posebnih okoliščinah vseeno systemskega ali strateškega pomena za špansko gospodarstvo, je treba opozoriti, da je dodelitev javnih sredstev v okviru člena 107(3)(b) PDEU pogojena s tem, da se s pomočjo, ki jo, čeprav je v težavah, zagotovi zadevna država članica, lahko odpravijo motnje v njenem gospodarstvu, kar zahteva celostno upoštevanje položaja podjetij, ki lahko omogočijo obnovo navedenega gospodarstva, zaradi česar je merilo stabilne in trajne povezave z gospodarstvom navedene države povsem upoštevno.
- 46 Na eni strani namreč potreba po stabilni in trajni vpetosti upravičencev do pomoči v špansko gospodarstvo, na kateri temelji zadevna shema pomoči, ne bi bila podana oziroma bi bila vsaj oslABLJENA, če bi Kraljevina Španija sprejela drugo merilo, ki bi omogočalo, da so upravičena podjetja, ki, podobno kot tožeča stranka, na španskem ozemlju delujejo le kot ponudniki storitev, saj se lahko ponujanje storitev po definiciji prekine v zelo kratkem roku, če že ne takoj, kot je bilo opozorjeno v točki 36 zgoraj. Tako naj Kraljevini Španiji nič ne bi zagotavljalo, da bi se prispevek podjetij, ki sedeža in glavnih centrov dejavnosti nimajo na njenem ozemlju, ohranil po krizi, ob predpostavki, da bi bila upravičena do ukrepov dokapitalizacije.
- 47 Na drugi strani to, da je tožeča stranka največja letalska družba v Španiji, ki ima približno 20 % tržni delež v tej državi članici, ali to, da bi njen izstop s tega trga povzročil socialne težave, ne pomeni, da je Komisija storila napako pri presoji s tem, da je štela, da je zadevna shema pomoči združljiva z notranjim trgov. Ta trditev namreč temelji na posebnem položaju tožeče stranke na trgu zračnega prevoza potnikov v Španiji, medtem ko je namen zadevne sheme pomoči podpirati celotno špansko gospodarstvo brez razlikovanja glede na zadevni gospodarski sektor, tako da je Kraljevina Španija upoštevala splošno stanje svojega gospodarstva in perspektive srednjeročnega in dolgoročnega gospodarskega razvoja, ne pa posebni položaj posameznega podjetja.
- 48 Zato se je lahko zadevna država članica z določitvijo podrobnih pravil za dodelitev iz sheme pomoči, ki so splošne in večsektorske, legitimno oprla na merila za upravičenost, katerih namen je opredeliti podjetja, ki so hkrati systemskega ali strateškega pomena za njeno gospodarstvo ter imajo trajno in stabilno povezavo s tem gospodarstvom.
- 49 V zvezi z alternativno shemo pomoči, ki jo zagovarja tožeča stranka in ki temelji na merilu upravičenosti glede na tržne deleže zadevnih podjetij, je treba opozoriti, da se v skladu s sodno prakso Komisiji ni treba abstraktno izreči o vseh alternativnih ukrepih, ki bi jih bilo mogoče predvideti, saj čeprav mora zadevna država članica podrobno navesti razloge za sprejetje zadevne sheme pomoči, zlasti glede sprejetih meril za upravičenost, ji ni treba pozitivno dokazati, da noben drug možen, po definiciji hipotetičen, ukrep ne bi mogel omogočiti boljše zagotovitve zastavljenega cilja. Če za navedeno državo članico taka obveznost ne velja, tožeča stranka od Splošnega sodišča ne more utemeljeno zahtevati, naj Komisiji naloži, da pri tej nalogi normativnega pregleda nadomesti nacionalne organe, da bi preučila vse mogoče alternativne ukrepe (glej v tem smislu sodbo z dne 6. maja 2019, Scor/Komisija, T-135/17, neobjavljena, EU:T:2019:287, točka 94 in navedena sodna praksa).

- 50 Vsekakor merilo za upravičenost, ki ga zagovarja tožeča stranka in ki temelji na tržnih deležih zadevnih podjetij, ne upošteva dovolj ciljev zadevne sheme pomoči, katere namen je odpraviti resno motnjo v španskem gospodarstvu v njegovi celoti in raznolikosti ter s perspektive trajnostnega gospodarskega razvoja. V zvezi s tem je razvidno, da španski zakonodajalec ni želel uporabiti meril za upravičenost, ki bi temeljila na velikosti ali tržnih deležih upravičencev, ampak je raje uporabil merila, ki temeljijo na preudarkih glede srednje- in dolgoročnega gospodarskega razvoja španskega gospodarstva, pri čemer je upošteval bolj kvalitativna kot kvantitativna merila.
- 51 Komisija je tako v izpodbijanem sklepu odobrila shemo pomoči, ki je dejansko namenjena odpravljanju resne motnje v gospodarstvu države članice in v podrobnih pravilih za dodelitev ne presega tistega, kar je potrebno za doseg cilja navedene sheme. Zato je treba glede na načela, na katera je bilo opozorjeno v točki 27 zgoraj, ugotoviti, da z navedeno shemo zgolj zato, ker daje prednost družbam, ki imajo sedež in glavne centre dejavnosti v Španiji, nista kršena načelo prepovedi diskriminacije in člen 18, prvi odstavek, PDEU.
- 52 Iz navedenega izhaja, da cilj zadevne sheme pomoči izpolnjuje zahteve glede odstopanja iz člena 107(3)(b) PDEU in da podrobna pravila za dodelitev pomoči ne presegajo tega, kar je nujno za doseg tega cilja.
- 53 Zato je treba prva dva dela prvega tožbenega razloga zavriniti.

***Zadnja dva dela prvega tožbenega razloga: kršitev načel svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja***

- 54 Tožeča stranka na eni strani opozarja, da je omejitev svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev zakonita, če je utemeljena z nujnim razlogom v splošnem interesu, nediskriminatorna, potrebna in sorazmerna z zastavljenim ciljem v splošnem interesu, in na drugi, da so ti pogoji kumulativni in da omejitev postane neupravičena, če le eden od njih ni izpolnjen. V obravnavanem primeru pa naj bi bila zadevna shema pomoči najprej diskriminatorna, ker naj bi se z njo podjetja obravnavala različno glede na državo članico, v kateri imajo sedež. Dalje, zadevna shema pomoči naj ne bi bila sorazmerna, ker naj bi presegala to, kar naj bi bilo potrebno za doseg njenega cilja, saj naj bi bilo mogoče ta cilj doseči brez poseganja v svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev, če bi bile do nje ne glede na državo članico njihovega sedeža, zgolj ob upoštevanju na primer njihovega tržnega deleža, upravičene vse družbe, ki delujejo v Španiji.
- 55 Nazadnje, cilj v splošnem interesu, in sicer da se odpravi resna motnja v španskem gospodarstvu, ki jo je povzročila pandemija COVID-19, naj ne bi zahteval, da se pomaga le podjetjem s sedežem v Španiji, ker naj bi bila nekatera podjetja, ki v Španiji delujejo na podlagi svobode opravljanja storitev, kot je tožeča stranka, prav tako pomembna za njeno gospodarstvo. Pomoč zgolj domačim podjetjem pa naj bi povzročila razdrobljenost notranjega trga in odstranitev konkurentov iz drugih držav članic, oslabil konkurenco, povečala škodo, ki jo povzroča pandemija COVID-19, vodila do poseganja v strukturo letalskega sektorja in omejila pravice prevoznikov Unije, da svobodno opravljajo storitve zračnega prevoza na notranjem trgu, ne glede na državo članico, ki jim je izdala licenco.
- 56 Najprej je treba v delu, v katerem tožeča stranka svoje trditve utemeljuje na obstoju diskriminacije, ki izhaja iz zadevne sheme pomoči, in na neobstoju sorazmernosti, ki naj bi bil značilen za to shemo, napotiti na preučitev prvih dveh delov prvega tožbenega razloga.

- 57 Dalje, opozoriti je treba, da je na eni strani namen določb Pogodbe DEU v zvezi s svobodo ustanavljanja zagotoviti, da so tuji državljani in družbe v državi članici gostiteljici obravnavani enako kot državljani in družbe iz te države (glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2015, Finanzamt Linz, C-66/14, EU:C:2015:661, točka 26 in navedena sodna praksa).
- 58 Na drugi strani svoboda opravljanja storitev nasprotuje uporabi vsakršnega nacionalnega predpisa, katerega posledica je, da opravljanje storitev med državami članicami postane težavnejše od opravljanja storitev zgolj znotraj države članice, ne glede na obstoj diskriminacije na podlagi državljanstva ali sedeža (glej v tem smislu sodbo z dne 6. februarja 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, točka 25).
- 59 Čeprav se zadevna shema pomoči ne nanaša posebej na sektor zračnega prometa, je treba poudariti, da se tožeča stranka pritožuje nad domnevno omejitvijo svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev predvsem v sektorju zračnega prometa. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je na podlagi člena 58(1) PDEU svobodno opravljanje prevoznih storitev urejeno v določbah iz naslova o prevozu, in sicer naslova VI Pogodbe DEU. V primarni zakonodaji velja torej za svobodno opravljanje prevoznih storitev poseben pravni sistem (sodba z dne 18. marca 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, točka 36). Zato se člen 56 PDEU, s katerim je zagotovljeno svobodno opravljanje storitev, ne uporablja na področju zračnega prometa (sodba z dne 25. januarja 2011, Neukirchinger, C-382/08, EU:C:2011:27, točka 22).
- 60 Ukrepi liberalizacije letalskega prevoza so torej lahko sprejeti le na podlagi člena 100(2) PDEU (sodba z dne 18. marca 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, točka 38). Kot pa pravilno poudarja tožeča stranka, je zakonodajalec Unije Uredbo (ES) št. 1008/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. septembra 2008 o skupnih pravilih za opravljanje zračnih prevozov v Skupnosti (UL 2008, L 293, str. 3) sprejel na podlagi te določbe, katere namen je prav opredelitev pogojev za uporabo načela svobode opravljanja storitev v sektorju zračnega prometa (glej po analogiji sodbo z dne 6. februarja 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, točki 23 in 24).
- 61 Čeprav tožeča stranka zaradi opredelitve obsega zadevne sheme pomoči nima dostopa do ukrepov dokapitalizacije, ki jih je dodelila Kraljevina Španija, pa ni nikakor dokazala, kako naj bi jo ta izključitev odvrnila od ustanovitve sedeža v Španiji ali opravljanja storitev iz Španije in v Španijo. Tožeča stranka zlasti ni opredelila dejanskih ali pravnih okoliščin, zaradi katerih naj bi zadevna shema pomoči imela omejevalne učinke, ki naj bi presegali tiste, zaradi katerih nastopi prepoved iz člena 107(1) PDEU, vendar so, kot je bilo razsojeno v okviru prvih dveh delov prvega tožbenega razloga, v skladu z zahtevami iz člena 107(3)(b) PDEU vendarle potrebni in sorazmerni za odpravljanje resne motnje v španskem gospodarstvu, ki jo povzroča pandemija COVID-19.
- 62 Poleg tega je Komisija v izpodbijanem sklepu preverila, ali je izvajanje zadevne sheme pomoči združljivo s temeljnimi svoboščinami prostega pretoka ter zlasti s prostim pretokom kapitala in svobodo ustanavljanja. V zvezi s tem je navedla, da nobenega od meril za upravičenost, zlasti tistih v zvezi s sistemskim ali strateškim pomenom upravičencev za špansko gospodarstvo in tem, da morajo biti njihovi glavni centri dejavnosti v Španiji, ni mogoče razlagati ali uporabljati tako, da je prejemanje pomoči pogojeno s preselitvijo njihovih dejavnosti, ki jih opravljajo v drugi državi članici, v Španijo (točke 46, 59 in 60 izpodbijanega sklepa). Tožeča stranka te ugotovitve ne izpodbija.

63 Iz vsega navedenega izhaja, da nobenemu delu prvega tožbenega razloga ni mogoče ugoditi in da je treba zato navedeni tožbeni razlog zavrnuti.

***Drugi tožbeni razlog: kršitev obveznosti tehtanja pozitivnih učinkov pomoči in njenih negativnih učinkov na trgovinske pogoje in na ohranjanje neizkrivljene konkurence***

64 Prvič, tožeča stranka navaja, da Komisija ni izpolnila obveznosti, da pri presoji združljivosti pomoči tehta pričakovane pozitivne učinke te pomoči v smislu uresničevanja ciljev iz člena 107(3)(b) PDEU in njene negativne učinke v smislu izkrivljanja konkurence in vpliva na trgovino med državami članicami, kar naj bi pomenilo očitno napako pri presoji dejanskega stanja in torej zadosten razlog za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa. Drugič, začasni okvir naj bi zavezoval Komisijo in naj bi bil druga ločena pravna podlaga, ki Komisiji nalaga obveznost tega tehtanja. Tretjič, če bi se začasni okvir razlagal tako, da ne določa take obveznosti tehtanja, tožeča stranka glede njega uveljavlja ugovor nezakonitosti na podlagi člena 277 PDEU, ker bi bil navedeni okvir v tem primeru v nasprotju s členom 107(3)(b) PDEU.

65 Komisija ob podpori Kraljevine Španije in Francoske republike prereka te trditve.

66 Člen 107(3)(b) PDEU določa, da se „[k]ot združljiv[a] z notranjim trgov [..] lahko šteje [..] pomoč [..] za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice“. Iz besedila te določbe je razvidno, da so njeni avtorji menili, da je v interesu celotne Unije, da bi vsaka njena država članica zmogla premostiti veliko ali celo eksistenčno krizo, ki bi nujno imela resne posledice za gospodarstvo vseh ali dela drugih držav članic in torej za Unijo kot tako. To jezikovno razlago besedila člena 107(3)(b) PDEU potrjuje njegova primerjava s členom 107(3)(c) PDEU, ki se nanaša na „pomoč za pospeševanje razvoja določenih gospodarskih dejavnosti ali določenih gospodarskih območij, kadar takšna pomoč ne spreminja trgovinskih pogojev v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnimi interesi“, saj zadnjenavedena določba vsebuje pogoj, ki se nanaša na dokazovanje nespreminjanja trgovinskih pogojev v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnim interesom, ki ni naveden v členu 107(3)(b) PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 22. septembra 2020, Avstrija/Komisija, C-594/18 P, EU:C:2020:742, točki 20 in 39).

67 Zato se, če so pogoji iz člena 107(3)(b) PDEU izpolnjeni, in sicer v obravnavanem primeru, da se mora zadevna država članica soočiti s hudo motnjo v svojem gospodarstvu in da so ukrepi pomoči, sprejeti za odpravljanje te motnje, na eni strani potrebni za to in na drugi primerni in sorazmerni, domneva, da so navedeni ukrepi sprejeti v interesu Unije, tako da se s to določbo v nasprotju s členom 107(3)(c) PDEU ne zahteva, da Komisija opravi tehtanje pozitivnih učinkov pomoči in njenih negativnih učinkov na trgovinske pogoje in na ohranjanje neizkrivljene konkurence. Z drugimi besedami, tako tehtanje v okviru člena 107(3)(b) PDEU ne bi imelo smisla, ker se domneva, da je rezultat tega tehtanja pozitiven. To, da država članica odpravi resno motnjo v svojem gospodarstvu, lahko namreč Uniji na splošno in zlasti notranjemu trgu le koristi.

68 Ugotoviti je torej treba, da se s členom 107(3)(b) PDEU v nasprotju s tem, kar določa člen 107(3)(c) PDEU, ne zahteva, da Komisija tehta pozitivne učinke pomoči in njene negativne učinke na trgovinske pogoje in na ohranjanje neizkrivljene konkurence, ampak le, da preveri, ali je zadevna pomoč potrebna, primerna in sorazmerna za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu zadevne države članice. Zato je treba zavrnuti trditev tožeče stranke, da naj bi obveznost tehtanja izhajala iz izjemnosti združljivih pomoči, vključno s tistimi, ki so bile za združljive razglašene na podlagi člena 107(3)(b) PDEU. Iz enakih razlogov se ne more utemeljeno sklicevati na sodbo z dne 19. septembra 2018, HH Ferries in drugi/Komisija (T-68/15, EU:T:2018:563, točke od 210 do

214), ker Splošno sodišče v tej sodbi ni upoštevalo posledic razlike med besedilom člena 107(3)(b) in člena 107(3)(c) PDEU, ki jo je Sodišče poudarilo v sodbi z dne 22. septembra 2020, Avstrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742, točki 20 in 39).

- 69 Tožeča stranka se na zavezujočo naravo tehtanja ne more sklicevati niti na podlagi začasnega okvira s trditvijo, da naj bi ta zavezoval Komisijo in pomenil drugo, ločeno podlago za obveznost Komisije v zvezi s tem, saj take obveznosti ni v začasnem okviru. Natančneje, oddelek 1.2 navedenega okvira, na katerega se sklicuje tožeča stranka in ki se nanaša na „[p]otreb[o] po tesnem evropskem usklajevanju nacionalnih ukrepov pomoči“, vsebuje samo eno točko, in sicer točko 10, ki v zvezi s tem ne vsebuje nobene določbe. V zvezi s točko 16a navedenega okvira, na katero se prav tako sklicuje tožeča stranka, je treba navesti, da se tehtanje, navedeno v tej točki, nanaša na uporabo člena 107(3)(c) PDEU in ne na uporabo člena 107(3)(b) PDEU. Zato se tožeča stranka nanjo ne more sklicevati.
- 70 Ker člen 107(3)(b) PDEU takega tehtanja ne zahteva, začasni okvir, ki prav tako ne nalaga takega tehtanja, ni z njim v nasprotju, tako da je treba tudi ugovor nezakonitosti zavriniti.
- 71 Drugi tožbeni razlog je torej treba zavriniti kot neutemeljen.

### ***Tretji tožbeni razlog: v bistvu napačna opredelitev pomoči kot sheme pomoči***

- 72 Tožeča stranka v bistvu trdi, da je Komisija napačno uporabila pravo, ker je zadevni ukrep opredelila kot shemo pomoči. Po njenem mnenju naj bi bila merila za upravičenost nejasna in abstraktna, tako da naj bi imeli španski organi, pristojni za poznejšo izbiro upravičencev, široko diskrecijsko pravico. Poleg tega naj bi sestava upravnega odbora dokazovala, da je izbira upravičencev povsem politična, ker ni tehničnih sredstev, na podlagi katerih bi bilo mogoče opredeliti potencialne upravičence do pomoči. V skladu s sodno prakso Splošnega sodišča (sodba z dne 14. februarja 2019, Magnetrol International/Komisija, T-131/16 in T-263/16, v pritožbenem postopku, EU:T:2019:91) naj bi bil ukrep opredeljen kot shema pomoči, če nacionalni organi, pristojni za njeno izvajanje, nimajo diskrecijske pravice glede določitve bistvenih elementov zadevne pomoči in primernosti njene dodelitve, kar pa naj v obravnavani zadevi ne bi bilo tako.
- 73 Komisija in Kraljevina Španija prerokata trditve tožeče stranke.
- 74 Iz izpodbijanega sklepa je razvidno, da je bila zadevna pomoč opredeljena kot shema pomoči in ne kot individualna pomoč (točka 1 izpodbijanega sklepa).
- 75 V skladu s členom 1(d) Uredbe Sveta (EU) 2015/1589 z dne 13. julija 2015 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 [PDEU] (UL 2015, L 248, str. 9) pomeni shema pomoči „vsak akt, na podlagi katerega je mogoče brez nadaljnjih izvedbenih ukrepov dodeliti individualno pomoč podjetjem, opredeljenim v aktu na splošen in abstrakten način, in kateri koli akt, na podlagi katerega je mogoče dodeliti pomoč, ki ni povezana z določenim projektom, enemu ali več podjetjem za nedoločen čas in/ali v nedoločenem znesku“.
- 76 V obravnavani zadevi ni sporno, da zadevna pomoč ni povezana z določenim projektom in se ne dodeli za nedoločen čas ali v nedoločenem znesku v smislu drugega primera iz člena 1(d) Uredbe 2015/1589, tako da ta drugi primer v obravnavani zadevi ni upošteven.
- 77 V teh okoliščinah je treba preveriti, ali je zadevna pomoč shema pomoči v smislu prvega primera iz člena 1(d) te uredbe.

- 78 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se v posebnem primeru sheme pomoči Komisija lahko omeji na preučitev značilnosti sporne sheme, da v obrazložitvi sklepa presodi, ali se zaradi podrobnih pravil, ki so določena s to shemo, s to daje prednost upravičencem glede na njihove konkurente in imajo od nje korist predvsem podjetja, ki sodelujejo v trgovini med državami članicami. Tako Komisija v sklepu, ki se nanaša na tako shemo, ni dolžna opraviti preučitve pomoči, ki je bila na podlagi te sheme dodeljena v vsakem posameznem primeru. Šele v fazi vračila pomoči je nujno preveriti posamezni položaj vsakega zadevnega podjetja (glej v tem smislu sodbe z dne 9. junija 2011, *Comitato „Venezia vuole vivere“* in drugi/Komisija, C-71/09 P, C-73/09 P in C-76/09 P, EU:C:2011:368, točka 63; z dne 13. junija 2013, *HGA* in drugi/Komisija, od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, točka 114; z dne 29. julija 2021, *Azienda Napoletana Mobilità*, C-659/17, EU:C:2019:633, točka 27, in z dne 4. marca 2021, *Komisija/Fútbol Club Barcelona*, C-362/19 P, EU:C:2021:169 točka 65).
- 79 Zato je treba v primeru take sheme pomoči razlikovati med sprejetjem te sheme na eni strani in dodelitvijo pomoči na podlagi navedene sheme na drugi strani (glej v tem smislu sodbi z dne 8. decembra 2011, *France Télécom/Komisija*, C-81/10 P, EU:C:2011:811, točka 22, in z dne 4. marca 2021, *Komisija/Fútbol Club Barcelona*, C-362/19 P, EU:C:2021:169 točka 66).
- 80 Poleg tega je generalna pravobranilka J. Kokott pojasnila, da je treba pojem sheme iz člena 1(d) Uredbe 2015/1589 razlagati široko. Po njenem mnenju polni učinek nadzora nad pomočmi govori v prid taki široki razlagi, saj se člen 1(d) te uredbe nanaša na veliko podobnih primerov. Učinkovitost nalog, ki jih ima Komisija na tem področju, pa bi bila ogrožena, če bi države članice ali zainteresirane stranke lahko preprečile nadzor abstraktne sheme pomoči s tem, da bi ta nadzor iz zakonske sfere prestavile na upravno raven. Komisija bi morala zato vse sklepe preučiti ločeno, čeprav so si podobni (glej v tem smislu sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi *Komisija/Belgija in Magnetrol International*, C-337/19 P, EU:C:2020:990, točki 64 in 65).
- 81 Ob tem je treba na prvem mestu preveriti, ali določbe španskega prava, ki jih je Komisija v izpodbijanem sklepu opredelila kot pravno podlago zadevne sheme pomoči, v skladu z besedilom člena 1(d), prvi primer, Uredbe 2015/1589 same po sebi, torej brez nadaljnjih izvedbenih ukrepov omogočajo dodelitev individualne pomoči podjetjem, ki so za to zaprosila, na drugem mestu pa, ali so upravičenci do pomoči v navedenih določbah opredeljeni na splošen in abstrakten način.
- 82 Na prvem mestu je treba poudariti, da je v obravnavanem primeru v skladu s točko 7 izpodbijanega sklepa pravna podlaga zadevnega ukrepa *Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo* (kraljeva uredba-zakon 25/20 z dne 3. julija 2020 o nujnih ukrepih podpore za gospodarsko okrevanje in zaposlovanje, v nadaljevanju: RDL) in *Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el funcionamiento del Fondo de Apoyo a la Solvencia de las Empresas Estratégicas* (dogovor sveta ministrov o delovanju sklada za podporo solventnosti strateških podjetij, v nadaljevanju: ACM).
- 83 Splošno sodišče v zvezi s tem ugotavlja, da sta RDL in ACM splošna akta, ki urejata vse značilnosti zadevne pomoči. V skladu s sodno prakso, navedeno zgoraj v točki 78, to Komisiji omogoča, da se v obrazložitvi izpodbijanega sklepa omeji na preučitev značilnosti tega ukrepa, kot izhajajo iz zgoraj navedenih aktov, in da na tej podlagi preveri, ali se z navedenim ukrepom daje prednost upravičencem glede na njihove konkurente in ta koristi podjetjem, ki sodelujejo v trgovini med državami članicami, ne da bi morala analizirati pomoč, ki je bila dodeljena v vsakem posameznem primeru na podlagi te sheme.

- 84 RDL in ACM namreč urejata obliko pomoči, njen znesek, obdobje njene uporabe, merila za upravičenost upravičencev in organe, pristojne za njeno uporabo, ter postopek, ki ga je treba upoštevati.
- 85 Tako glede oblike pomoči iz člena 3(1) in (3) Priloge II k ACM izhaja, da ima pomoč lahko obliko posojil z udeležbo pri dobičku, hibridnih dolgov ali drugih instrumentov, ki so zamenljivi v lastniški kapital („hibridni kapitalski instrumenti“), vpisov delnic („lastniški kapitalski instrumenti“), podrejenih posojil ali drugih kapitalskih instrumentov (točka 15 izpodbijanega sklepa). Celotni proračun pomoči je v skladu s členom 2(3) RDL določen na 10 milijard EUR, medtem ko je treba na podlagi odstavka 3 dodatka k ACM in točke 4.1 Priloge II k ACM pomoči, ki presegajo 250 milijonov EUR, priglasiti Komisiji, kot se sicer zahteva v točki 51 začasnega okvira (točka 14 izpodbijanega sklepa), minimalni znesek individualnih pomoči, dodeljenih na tej podlagi, pa je načeloma določen na 25 milijonov EUR na upravičenca. V zvezi z obdobjem uporabe zadevne pomoči je financiranje iz sklada v skladu z dodatkom k ACM mogoče dodeliti najpozneje do 30. junija 2021 (točka 10 izpodbijanega sklepa). Člen 2 Priloge II k ACM poleg tega določa izčrpen seznam trinajstih kumulativnih meril za upravičenost do pomoči. Prav tako so v upoštevni določbah RDL in ACM navedeni organi, pristojni za izvajanje pomoči, in urejen postopek za dodelitev pomoči. Natančneje, sklad upravlja upravni odbor, ki je medresorski odbor, ki ga vodi predsednik SEPI in ga poleg njega sestavljajo predstavniki ministrstev za gospodarstvo, finance, industrijo in energetiko. SEPI je pristojen zlasti za obravnavanje prošelj za pomoč, uporabo sredstev in vpis pridobljenih vrednostnih papirjev. Upravni odbor z resolucijo odloči o usodi prošelj za pomoč in o pogojih dodeljenega financiranja, ki bodo določeni v sporazumu, ki ga je treba podpisati z upravičencem. Upravni odbor te sporazume v odobritev predloži svetu ministrov (točki 8 in 9 izpodbijanega sklepa).
- 86 Drugič, v zvezi z vprašanjem, ali določbe RDL in ACM dopuščajo individualno dodelitev pomoči „brez nadaljnjih izvedbenih ukrepov“ v smislu člena 1(d) Uredbe 2015/1589, je treba poudariti, da merilo z zvezi s potrebo po „nadaljnjih izvedbenih ukrep[ih]“ pomeni, da se individualna dodelitev pomoči lahko izvede le z drugimi „nadaljnjimi“ ukrepi, ki se dodajo določbam o uvedbi zadevne pomoči, tako da jih dopolnjujejo ali pojasnjujejo.
- 87 V obravnavani zadevi Splošno sodišče ugotavlja, da člen 2(15) RDL izrecno določa, da je treba delovanje, porabo sredstev in likvidacijo sklada ter merila za upravičenost in postopke, ki jih je treba uporabiti, določiti v ACM, „brez nadaljnje normativne ureditve“. Kot je Kraljevina Španija potrdila na obravnavi, ne da bi ji tožeča stranka glede tega ugovarjala, ni nobenega drugega akta nobene vrste, ki bi se pridružil upoštevni določbam RDL in ACM, tako da bi jih dopolnjeval ali pojasnjeval. Zato se individualna dodelitev zadevnih pomoči izvede zgolj na podlagi določb RDL in ACM, brez nadaljnjih izvedbenih ukrepov.
- 88 Poleg tega je treba poudariti, da zgolj okoliščina, da je treba za individualno dodelitev pomoči uporabiti določen postopek, v skladu s katerim morajo podjetja, ki želijo biti upravičena do pomoči, za to zaprositi, organi, pristojni za izvajanje pomoči, pa morajo to prošnjo preučiti in po potrebi dati soglasje, ne pomeni obstoja nadaljnjih izvedbenih ukrepov v smislu člena 1(d) Uredbe 2015/1589.
- 89 Poleg tega tožeča stranka ni opredelila nikakršnega dodatnega izvedbenega ukrepa v smislu člena 1(d) Uredbe 2015/1589, ki bi dopolnjeval ali pojasnjeval upoštevne določbe RDL in ACM.

- 90 Zato je treba ugotoviti, da določbe španskega prava, ki jih je Komisija v izpodbijanem sklepu opredelila kot pravno podlago zadevne sheme pomoči, same po sebi, torej brez nadaljnjih izvedbenih ukrepov, omogočajo individualno dodelitev pomoči podjetjem, ki so za to zaprosila.
- 91 Na drugem mestu glede vprašanja, ali so v navedenih določbah upravičenci do pomoči opredeljeni na splošen in abstrakten način, Splošno sodišče ugotavlja, da upravičenci do zadevne pomoči niso poimensko navedeni, ampak so v skladu s členom 2 Priloge II k ACM opredeljeni na podlagi izčrpnega seznama trinajstih splošnih kumulativnih meril, od katerih so bila nekatera povzeta v točki 4 zgoraj.
- 92 Iz tega izhaja, da so v določbah ACM upravičenci do pomoči opredeljeni na splošen in abstrakten način, česar tožeča stranka sicer ne izpodbija.
- 93 Poleg tega je tožeča stranka na obravnavi na vprašanje, ali bi bilo treba po njenem mnenju zadevno pomoč opredeliti kot posamičen ukrep in ne kot shemo pomoči, odgovorila, da naj ta ne bi bila niti ena niti druga, ampak neke vrste pomoč „*sui generis*“ ali „nedoločljiva“ pomoč. Vendar je v zvezi s tem dovolj poudariti, da čeprav Uredba 2015/1589 razlikuje med shemami pomoči in individualnimi pomočmi, ne določa nobene druge vrste pomoči razen teh dveh kategorij pomoči (glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Komisija/Francija in IFP Énergies nouvelles, C-438/16 P, EU:C:2017:951, točki 79 in 80).
- 94 Zato Splošno sodišče ugotavlja, da so pogoji iz člena 1(d) Uredbe 2015/1589 izpolnjeni, tako da je Komisija zadevno pomoč lahko opredelila kot shemo pomoči, ne da bi napačno uporabila pravo.
- 95 Druge trditve tožeče stranke te ugotovitve ne izpodbijejo.
- 96 Prvič, trditev tožeče stranke, ki temelji na sestavi upravnega odbora sklada in s katero zatrjuje, da naj bi bila izbira upravičencev popolnoma politična in da naj navedeni odbor ne bi imel tehničnih sredstev, na podlagi katerih bi bilo mogoče opredeliti potencialne upravičence do pomoči, nima dejanske podlage. Zlasti iz člena 2 Priloge II k ACM je namreč razvidno, da zahtevke za pomoč najprej preuči in oceni SEPI, ki ob pomoči neodvisnih strokovnjakov preveri, ali so izpolnjena vsa merila za upravičenost in ali so informacije, ki so jih predložili prosilci, resnične in zadostne. Gre torej za tehnično presojo prošenj za pomoč, ki jo opravi SEPI in ki je nujna faza postopka dodelitve pomoči. Tožeča stranka pa ne upošteva te faze postopka. Zato ne more utemeljeno trditi, da navedeni postopek ne temelji na nobenem tehničnem sredstvu, ki bi omogočal opredelitev potencialnih upravičencev do pomoči.
- 97 Poleg tega zgolj to, da je upravni odbor sestavljen iz predstavnikov različnih ministrstev, odgovornih za sprejemanje odločitev na zadevnem področju, nikakor ne preprečuje opredelitve zadevnega ukrepa kot sheme pomoči. Na eni strani je glede na zadevne proračunske posledice za špansko državo in resno motnjo v španskem gospodarstvu, ki se želi odpraviti z zadevno pomočjo, povsem normalno, da člani navedenega sveta zasedajo položaje v navedenih ministrstvih. Na drugi strani bi bilo špekulativno zgolj iz sestave upravnega odbora sklepati, da je dodelitev pomoči rezultat politične primernosti. Iz nobenega elementa, s katerim razpolaga Splošno sodišče, namreč ni razvidno, da bi bilo tako. Nasprotno, kot je poudarila Kraljevina Španija, se odločitve upravnega odbora in naknadna odobritev sveta ministrov sprejemajo na podlagi tehnične ocene prošenj, ki jo opravi SEPI. Poleg tega si lahko upravni odbor na svojih zasedanjih pomaga tudi s tehničnimi službami SEPI, ki so opravile analizo in ocenjevanje zahtevkov, kot to določa člen 8(3) Priloge III k ACM.



- 98 Vsekakor tožeča stranka ne navaja nobenega konkretnega dokaza, s katerim bi bilo mogoče dokazati, da sprejemanje odločitev o prošnjah za pomoč vodijo razlogi politične primernosti.
- 99 Drugič, tožeča stranka meni, da so merila za upravičenost nejasna in abstraktna, tako da naj bi imel upravni odbor široko diskrecijsko pravico pri njihovi uporabi.
- 100 Tožeča stranka v tožbi ne pojasni, na katera merila od trinajstih meril za upravičenost naj bi se ta trditev nanašala. Na podlagi celovitega branja njenega tretjega tožbenega razloga se vseeno zdi, da se nanaša predvsem na merilo strateškega in systemskega pomena upravičenca do pomoči, ki je edino merilo, ki je izrecno navedeno v tem delu tožbe, kot je tožeča stranka potrdila na obravnavi.
- 101 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da je že z naravo sheme pomoči skladno, da so merila za upravičenost oblikovana splošno in abstraktno, tako da jih je mogoče uporabiti za nedoločeno število upravičencev. To velja še toliko bolj, če gre za pomoč, kot je ta v obravnavanem primeru, ki se uporablja za celotno gospodarstvo države članice.
- 102 Dalje, v navedenem merilu je naštetih več konkretnih napotkov, ki lahko pojasnijo in usmerjajo njegovo uporabo, kot so zlasti pripadnost zadevnega podjetja sektorjem javnega zdravstva ali javne varnosti, njegova vloga pri doseganju srednjeročnih ciljev glede zelene preobrazbe ali digitalizacije, njegova inovativnost ali bistvenost storitev, ki jih opravlja.
- 103 Nazadnje, tožeča stranka se prav tako ne more sklicevati na sodbo z dne 14. februarja 2019, Belgija in Magnetrol International/Komisija (T-131/16 in T-263/16, v pritožbenem postopku, EU:T:2019:91, točka 87). Na eni strani je bilo namreč za zadevo, v kateri je bila izdana ta sodba, značilno, da večina bistvenih elementov zadevne pomoči ni izhajala iz aktov belgijskega prava, na katerih je temeljil navedeni ukrep. V teh okoliščinah je Splošno sodišče preučilo, ali je Komisija pravno zadostno dokazala obstoj sistematičnega ravnanja belgijske uprave, ki ga je mogoče opredeliti kot shemo pomoči. Nasprotno od te zadeve pa so v obravnavanem primeru vse značilnosti zadevne sheme pomoči razvidne iz aktov, na katerih temelji ta shema (glej točke od 84 do 87 zgoraj), ki poleg tega nikakor ne temelji na sistematičnem ravnanju uprave, kar je vprašanje, ki se v tej zadevi sploh ne postavlja.
- 104 Na drugi strani je v obravnavanem primeru vsekakor izpolnjen pogoj, ki ga je Splošno sodišče določilo v točki 87 sodbe z dne 14. februarja 2019, Belgija in Magnetrol International/Komisija (T-131/16 in T-263/16, v pritožbenem postopku, EU:T:2019:91), na katerega se sklicuje tožeča stranka in v skladu s katerim za to, da bi bila pomoč opredeljena kot shema pomoči, nacionalni organi, pristojni za izvajanje navedene sheme, ne smejo razpolagati z diskrecijsko pravico glede določitve bistvenih elementov zadevne pomoči in primernosti njene dodelitve.
- 105 V zvezi s tem je treba poudariti, da je namen tega pogoja v resnici zagotoviti, da določbe, s katerimi je uvedena zadevna pomoč, vsebujejo vse upoštevne elemente za presojo združljivosti te pomoči z notranjim trgov, kar bi Komisijo oprostilo obveznosti, da v vsakem posameznem primeru opravi analizo dodeljene pomoči, kot to določa sodna praksa, navedena v točki 78 zgoraj. Če bi namreč nacionalni organi imeli diskrecijsko pravico, ki jim omogoča, da določijo, spremenijo, dodajo ali odstopijo od bistvenih elementov zadevne pomoči, Komisija ne bi mogla presoditi združljivosti te pomoči z notranjim trgov, ne da bi preučila konkretne pogoje za dodelitev v vsakem posameznem primeru.

- 106 Vendar v obravnavani zadevi ni tako. Kot je bilo navedeno v točki 80 zgoraj, člen 2 Priloge II k ACM vsebuje izčrpen seznam meril za upravičenost, ki morajo biti kumulativno izpolnjena. Organi, pristojni za izvajanje te sheme, torej ne smejo niti dodati drugih meril za upravičenost, niti odstopiti od teh meril, niti spremeniti njihove vsebine. Zato morajo, če so izpolnjena vsa merila in če skupni proračun ukrepa ni izčrpan, pomoč dodeliti, ali, če eno od teh meril ni izpolnjeno, pomoč zavrnila. V zvezi s tem torej nimajo nobene diskrecijske pravice, ampak delujejo v okviru vezane pristojnosti.
- 107 Res je, da so organi, pristojni za izvajanje zadevne ureditve, pri preučitvi nekaterih meril za upravičenost, kot je merilo strateškega ali systemskega pomena zadevnega podjetja, lahko pozvani, naj opravijo včasih zapletene presoje številnih upoštevanih dejavnikov. Vendar to, da je treba opraviti tako presojo, samo po sebi ni ovira za opredelitev zadevnega ukrepa kot sheme pomoči v smislu člena 1(d) Uredbe 2015/1589, ob upoštevanju, prvič, meril za upravičenost, ki so izrecno navedena v določbah o uvedbi pomoči, od katerih nacionalni organi ne morejo odstopati, katerih vsebine ne morejo spremeniti ali h katerim ne morejo dodati drugih, in drugič, tega, da ta merila za upravičenost, od katerih so bila nekatera predstavljena v točki 4 zgoraj, tudi sama dajejo konkretne napotke za presojo, ki jo morajo opraviti nacionalni organi.
- 108 Tožeča stranka v tožbi graja tudi točko 21 izpodbijanega sklepa, ker „je pooblastilo upravnega odbora, da v vsakem primeru odloča o obsegu odločitev podjetja, za katere se zahteva predhodno dovoljenje in ki bodo vključene v sporazum o začasni javni finančni podpori, prav tako brez kakršnega koli objektivnega merila“. Vendar ta trditev temelji na nepopolnem razumevanju izpodbijanega sklepa. Komisija je namreč v točki 20 izpodbijanega sklepa navedla, da ima država, kadar pridobi delnice, pravico veta glede nekaterih strateških odločitev podjetja. Vendar je Komisija poudarila, da je izvajanje navedenih pravic do veta strogo omejeno na cilj obnove sposobnosti preživetja upravičenca in na vprašanja, za katera se zahteva upravno dovoljenje, kot so odpuščanje delavcev, izbira manj onesnažujočih proizvodnih metod ali digitalne rešitve. Zato navedeno pooblastilo upravnega odbora ni „brez kakršnega koli objektivnega merila“, kot meni tožeča stranka.
- 109 Tožeča stranka je na obravnavi še dodala, da imajo španski organi široko diskrecijsko pravico pri določitvi zneska in oblike pomoči. Vendar ta trditev ni bila navedena v tožbi in tožeča stranka ni predložila nobene utemeljitve za njeno prepozno predložitev. Prav tako je ni mogoče šteti za razširitev tretjega tožbenega razloga, v okviru katerega tožeča stranka omenja le domnevno diskrecijsko pravico španskih organov pri izbiri upravičencev in pristojnost upravnega odbora, da odloča o obsegu odločitev podjetja, za katere se zahteva predhodna odobritev. Zato jo je treba zavreči kot nedopustno (glej v tem smislu sodbe z dne 1. februarja 2007, Sison/Svet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 95; z dne 16. septembra 2020, BP/FRA, C-669/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:713, točka 15, in z dne 27. septembra 2012, Ballast Nedam Infra/Komisija, T-362/06, EU:T:2012:492, točka 137).
- 110 Tretjič, tožeča stranka v tožbi trdi tudi, da „se je Komisija v okviru nadzora državnih pomoči odrekla svoji diskrecijski pravici in je napačno uporabila pravo, ker je Kraljevini Španiji omogočila izvajanje diskrecijske pravice pri izbiri upravičencev do sheme pomoči“. Tožeča stranka je na obravnavi na vprašanje o natančnem obsegu te trditve priznala, da se ta prekriva s trditvijo glede opredelitve zadevnega ukrepa kot sheme pomoči. Na drugi strani je dodala, da s to trditvijo Komisiji očita zlorabo pooblastil. Vendar je morebitna zloraba pooblastil ločen tožbeni razlog, ki ni bil naveden v tožbi in ga zato ni mogoče brez kakršne koli utemeljitve prvič navesti na obravnavi. Tak nov tožbeni razlog je torej v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 109 zgoraj, prepozen in nedopusten.

111 Ob upoštevanju vsega navedenega je treba tretji tožbeni razlog zavrnuti kot neutemeljen.

#### ***Četrty tožbeni razlog: kršitev postopkovnih pravic tožeče stranke***

- 112 Četrty tožbeni razlog, ki se nanaša na varstvo postopkovnih pravic tožeče stranke, ker Komisija kljub zatrjevanemu obstoju resnih dvomov ni začela formalnega postopka preiskave, je v resnici podreden, če Splošno sodišče ne bi preučilo presoje pomoči. Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da je namen takega tožbenega razloga zadevni stranki omogočiti, da se kot taka šteje za upravičeno vložiti tožbo na podlagi člena 263 PDEU, kar bi ji bilo sicer zavrnjeno (glej v tem smislu sodbi z dne 24. maja 2011, Komisija/Kronoply in Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, točka 48, in z dne 27. oktobra 2011, Avstrija/Scheucher-Fleisch in drugi, C-47/10 P, EU:C:2011:698, točka 44). Splošno sodišče pa je preučilo prve tri tožbene razloge, ki se nanašajo na presojo pomoči kot take, zato tak tožbeni razlog nima navedenega namena.
- 113 Poleg tega je treba ugotoviti, da ta tožbeni razlog nima samostojne vsebine. V okviru takega tožbenega razloga lahko namreč tožeča stranka za varstvo postopkovnih pravic, ki jih ima v okviru formalnega postopka preiskave, navaja le tožbene razloge, ki kažejo na to, da bi presoja informacij in elementov, s katerimi Komisija je ali bi lahko razpolagala med predhodno fazo preučitve priglasičenega ukrepa, morala povzročiti dvome o združljivosti tega ukrepa z notranjim trgovom (glej v tem smislu sodbe z dne 22. decembra 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, točka 81; z dne 9. julija 2009, 3F/Komisija, C-319/07 P, EU:C:2009:435, točka 35, in z dne 24. maja 2011, Komisija/Kronoply in Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, točka 59), kot so nezadostnost ali nepopolnost preučitve, ki jo je Komisija opravila med postopkom predhodne preučitve, ali obstoj pritožb tretjih oseb. Poudariti pa je treba, da so v četrtem tožbenem razlogu strnjeno povzete trditve, navedene v okviru prvega, drugega in tretjega tožbenega razloga, ne da bi bili navedeni posebni elementi v zvezi z morebitnimi resnimi težavami.
- 114 Iz teh razlogov je treba ugotoviti, da ker je Splošno sodišče preučilo utemeljenost navedenih tožbenih razlogov, utemeljenosti tega tožbenega razloga ni treba preučiti.

#### ***Peti tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve***

- 115 Tožeča stranka trdi, da Komisija ni izpolnila obveznosti obrazložitve, ker ni preučila, ali je izključitev podjetij, ki sedeža nimajo v Španiji, iz prejemanja pomoči v skladu z načeli prepovedi diskriminacije, svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja.
- 116 Komisija ob podpori Kraljevine Španije in Francoske republike predlaga zavrnitev petega tožbenega razloga.
- 117 V zvezi s tem je treba spomniti, da čeprav mora biti iz obrazložitve akta Unije, ki jo zahteva člen 296, drugi odstavek, PDEU, jasno in nedvoumno razvidno razlogovanje organa, ki je sporni akt izdal, tako da se zainteresiranim strankam omogoči, da se seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa, in Splošnemu sodišču, da opravi nadzor, se ne zahteva, da se v njej podrobno navedejo vse upoštevne pravne ali dejanske okoliščine. Spoštovanje obveznosti obrazložitve akta je treba poleg tega presojati ne le glede na besedilo akta, temveč tudi glede na njegov kontekst in celoto pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje (glej sodbo z dne 7. februarja 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, točka 75 in navedena sodna praksa).

- 118 V obravnavanem primeru je treba glede vrste zadevnega akta navesti, da je bil izpodbijani sklep sprejet na koncu predhodne faze preizkusa pomoči na podlagi člena 108(3) PDEU, katere edini cilj je omogočiti Komisiji, da oblikuje prvo mnenje o delni ali popolni združljivosti obravnavane pomoči, ne da bi se začel formalni postopek preiskave iz odstavka 2 navedenega člena, katere namen je Komisiji omogočiti, da se v celoti seznanj z vsemi podatki o tej pomoči.
- 119 Tak sklep, ki je sprejet v kratkem roku, mora zajemati le razloge, iz katerih je Komisija menila, da ne gre za resne težave pri presoji združljivosti zadevne pomoči z notranjim trgov (sodba z dne 22. decembra 2008, *Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, točka 65).
- 120 Glede konteksta, v katerega se umešča izpodbijani sklep, je treba navesti, da gre za kontekst pandemije COVID-19 in izjemne nujnosti, v kateri je Komisija najprej sprejela začasni okvir, s katerim je državam članicam in podjetjem, ki so prizadeta zaradi posledic navedene pandemije, zagotovila nekaj napotkov, nato zlasti na podlagi tega okvira preučila ukrepe, ki so ji jih priglasile navedene države, in nazadnje sprejela sklepe, ki se nanašajo na te ukrepe, med katerimi je tudi izpodbijani sklep. V zvezi s tem je iz točk od 1 do 6 zgoraj razvidno, da je med priglasitvijo zadevne sheme pomoči in sprejetjem izpodbijanega sklepa preteklo le enajst dni.
- 121 Vendar je treba kljub naravi izpodbijanega sklepa in okoliščinam njegovega sprejetja poudariti, da ta sklep kljub temu vsebuje 92 točk in omogoča razumevanje dejanskih in pravnih razlogov, iz katerih se je Komisija odločila, da ne bo nasprotovala zadevni shemi pomoči. Komisija je v izpodbijanem sklepu, čeprav zaradi nujnosti ponekod le na kratko, navedla razloge, iz katerih zadevna shema pomoči izpolnjuje pogoje iz člena 107(3)(b) PDEU.
- 122 Zlasti glede obrazložitve izpodbijanega sklepa v zvezi z izključitvijo podjetij, ki nimajo sedeža v Španiji, iz upravičenosti do pomoči je treba opozoriti, da je Sodišče že imelo priložnost razsoditi, da je obveznost obrazložitve načeloma omejena na razloge, zaradi katerih je določena skupina subjektov upravičena do določenega ukrepa, in ne pomeni, da je treba utemeljiti izvzetje vseh drugih subjektov, ki niso v primerljivem položaju. Ker je število skupin, ki so izvzete iz ugodnosti ukrepa, potencialno neomejeno, se namreč od Komisije ne more zahtevati, naj poda posebno obrazložitev za vsako od njih (glej v tem smislu sodbo z dne 15. aprila 2008, *Nuova Agricast*, C-390/06, EU:C:2008:224, točka 81). Ker gre v obravnavanem primeru za shemo pomoči, ki se uporablja za celotno gospodarstvo države članice, zaradi česar je lahko število subjektov, ki so izključeni iz ugodnosti te sheme, potencialno neomejeno, se obveznost obrazložitve, ki jo ima Komisija, ne razteza na to, da bi morala Komisija preučiti, ali so vsi ali nekateri tako izključeni gospodarski subjekti v primerljivem položaju kot upravičenci do pomoči, in po potrebi upravičiti izključitev vseh teh gospodarskih subjektov iz upravičenosti do pomoči.
- 123 Poleg tega in vsekakor, ker so v izpodbijanem sklepu na eni strani navedene značilnosti sheme pomoči, vključno z merili za upravičenost do te sheme, in na drugi, čeprav le na kratko, razlogi, iz katerih je Komisija menila, da navedena shema ni v nasprotju s temeljnimi svoboščinami prostega pretoka (glej zlasti točke 46, 59 in 60 izpodbijanega sklepa), ta sklep tožeči stranki omogoča, da uresničuje svojo pravico do učinkovitega pravnega sredstva, kot to izhaja iz njenega prvega tožbenega razloga, ki dokazuje, da je lahko razumela obseg izpodbijanega sklepa v zvezi s tem, Splošnemu sodišču pa, da opravi nadzor.
- 124 Peti tožbeni razlog je zato treba zavrnil.
- 125 Ob upoštevanju vseh zgornjih ugotovitev je treba tožbo v celoti zavrnil.

## **Stroški**

- 126 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker tožeča stranka ni uspela, se ji naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Evropske komisije, v skladu s predlogi zadnjenavedene.
- 127 Kraljevina Španija in Francoska republika na podlagi člena 138(1) Poslovnika nosita svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (deseti razširjeni senat)

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Družbi Ryanair DAC se naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Evropske komisije.**
- 3. Kraljevina Španija in Francoska republika nosita svoje stroške.**

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Stancu

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 19. maja 2021.

Podpisi