



Het fonds voor solvabiliteitssteun voor strategische Spaanse ondernemingen die tijdelijk moeilijkheden ondervinden als gevolg van de COVID-19-pandemie, is verenigbaar met het Unierecht

De betrokken maatregel, die bestemd is voor de vaststelling van herkapitalisatiemaatregelen en waarvoor 10 miljard EUR is uitgetrokken, vormt een staatssteunregeling, maar is evenredig en niet-discriminerend

In juli 2020 heeft Spanje de Europese Commissie gemeld dat het een steunregeling wilde opzetten om een fonds op te richten ter ondersteuning van de solvabiliteit van strategische Spaanse ondernemingen die tijdelijk moeilijkheden ondervinden als gevolg van de COVID-19-pandemie. Dit steunfonds is bevoegd om diverse herkapitalisatiemaatregelen te nemen ten behoeve van niet-financiële ondernemingen die in Spanje zijn gevestigd en daar hun voornaamste activiteitencentrum hebben en die worden beschouwd als systeemrelevant of strategisch voor de Spaanse economie¹. De begroting voor die steunregeling, die uit de staatsbegroting wordt gefinancierd, is vastgesteld op 10 miljard EUR tot en met 30 juni 2021.

Volgens de Commissie kan de aangemelde regeling worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Zij heeft de regeling onderzocht in het licht van haar mededeling van 19 maart 2020 met als titel „Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak”². In haar besluit van 31 juli 2020 heeft zij zich op het standpunt gesteld dat de aangemelde regeling op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU verenigbaar is met de interne markt.³ Volgens die bepaling kunnen steunmaatregelen die dienen om een ernstige verstoring van de economie van een lidstaat op te heffen, onder bepaalde voorwaarden als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd.

Luchtvaartmaatschappij Ryanair heeft bij het Gerecht van de Europese Unie een beroep tot nietigverklaring van dat besluit ingesteld. De Tiende kamer (uitgebreid) van het Gerecht verklaart dat beroep echter ongegrond. Het Gerecht onderzoekt of een steunregeling die is getroffen om de gevolgen van de COVID-19-pandemie het hoofd te bieden verenigbaar is met de interne markt in het licht van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU⁴. Het Gerecht geeft voorts aan hoe de

¹ Om voor de betrokken steunregeling in aanmerking te komen, moeten de genoemde ondernemingen in ieder geval voldoen aan de overige cumulatieve voorwaarden van die regeling en derhalve aantonen dat: i) zij ernstige moeilijkheden ondervinden om zonder tijdelijke overheidssteun hun activiteiten voort te zetten; ii) de gedwongen stopzetting van hun activiteiten een grote negatieve impact zou hebben op de nationale of regionale bedrijvigheid of werkgelegenheid; iii) hun levensvatbaarheid op middellange en lange termijn wordt gewaarborgd door een levensvatbaarheidsplan waarin wordt aangegeven hoe zij de crisis te boven kunnen komen en waarin wordt beschreven hoe zij de overheidssteun willen gebruiken; iv) zij hebben voorzien in een voorlopig tijdschema voor de terugbetaling van de door het fonds verstrekte staatssteun; v) zij op 31 december 2019 nog niet in moeilijkheden verkeerden; vi) zij niet in aanmerking komen voor particuliere financiering via banken of financiële markten of daarvoor slechts in aanmerking komen tegen kosten die hun levensvatbaarheid zouden belemmeren.

² Mededeling C/2020/1863 (PB 2020, C 91 I, blz. 1), gewijzigd op 3 april 2020 (PB 2020, C 112 I, blz. 1), 13 mei 2020 (PB 2020, C 164, blz. 3) en 29 juni 2020 (PB 2020, C 218, blz. 3).

³ Besluit C(2020) 5414 final betreffende steunmaatregel SA.57659 (2020/N) – Spanje COVID-19 – Herkapitalisatiefonds.

⁴ In zijn arrest van 17 februari 2021, Ryanair/Commissie, [T-238/20](#), heeft het Gerecht een soortgelijk onderzoek verricht naar de rechtmatigheid van een staatssteunregeling die Zweden had ingevoerd om een antwoord te bieden op de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor de Zweedse luchtvervoersmarkt (zie [CP 16/21](#)). In zijn arrest van 14 april 2021, Ryanair/Commissie (Finnair I; COVID-19), [T-388/20](#), heeft het Gerecht bovendien op grond van artikel 107, lid 3,

staatssteunregels zich verhouden tot het in artikel 18, eerste alinea, VWEU opgenomen verbod van discriminatie op grond van nationaliteit en verduidelijkt het begrip „steunregeling” in de zin van artikel 1, onder d), van verordening 2015/1589⁵.

Beoordeling door het Gerecht

Het Gerecht toetst in de eerste plaats het besluit van de Commissie aan het non-discriminatiebeginsel en gaat na of het door de betrokken steunregeling ingevoerde verschil in behandeling, voor zover de steun enkel ten goede komt aan ondernemingen die in Spanje zijn gevestigd en daar hun voornaamste activiteitencentrum hebben, wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en of het noodzakelijk, passend en evenredig is om dat doel te bereiken. Het Gerecht onderzoekt ook wat de gevolgen zijn van artikel 18, lid 1, VWEU. Volgens die bepaling is, binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de daarin gestelde bijzondere bepalingen, elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden. Artikel 107, lid 3, onder b), VWEU behoort volgens het Gerecht tot de bijzondere bepalingen van de Verdragen en het Gerecht gaat dan ook na of de betrokken regeling op grond van die bepaling verenigbaar met de interne markt kan worden geacht.

In dit verband **bevestigt het Gerecht dat het doel van de betrokken regeling voldoet aan de voorwaarden van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU. Met deze regeling wordt namelijk daadwerkelijk beoogd om de ernstige verstoring van de Spaanse economie, die het gevolg is van de COVID-19-pandemie, te verhelpen. Het Gerecht voegt daar bovendien aan toe dat het criterium dat de begunstigden van de steun systeemrelevant en strategisch belangrijk zijn, beantwoordt aan het doel van de betrokken steun.**

Het Gerecht stelt voorts vast dat de beperking van de betrokken regeling tot niet-financiële ondernemingen die voor de Spaanse economie systeemrelevant of strategisch belangrijk zijn en die in Spanje gevestigd zijn en daar hun voornaamste activiteitencentrum hebben, passend en noodzakelijk is ter bereiking van het doel de ernstige verstoring van de Spaanse economie te verhelpen. Volgens het Gerecht blijkt zowel uit de criteria om voor de regeling in aanmerking te komen, uit de voorwaarden voor toekenning van de steun, die bestaat in de tijdelijke deelneming van de Spaanse Staat in het kapitaal van de betrokken ondernemingen, als uit de beperkingen waaraan de betrokken ondernemingen zich na de ontvangst van de steun dienen te houden⁶, dat Spanje ondernemingen wil steunen die daadwerkelijk en duurzaam in de Spaanse economie zijn verankerd. **Deze benadering strookt met het doel van de regeling, namelijk de ernstige verstoring van de Spaanse economie te verhelpen zodat deze op middellange en lange termijn weer kan aantrekken.**

Wat de vraag betreft of **de steunregeling evenredig is**, oordeelt het Gerecht dat **Spanje, voor zover het algemene en multisectorale regels voor de toekenning van deze steun heeft vastgelegd zonder onderscheid naar de betrokken economische sector, zich op goede gronden kon baseren op subsidiabiliteitscriteria die ertoe strekken ondernemingen te identificeren die systeemrelevant of strategisch belangrijk zijn voor zijn economie en er een duurzame en stabiele band mee hebben.** Een ander subsidiabiliteitscriterium, waarbij ook ondernemingen die in Spanje uitsluitend als dienstverleners werkzaam zijn, in aanmerking zouden komen, had immers niet kunnen garanderen dat de begunstigden van de steun een stabiele en

onder b), VWEU, een onderzoek verricht naar een individuele steunmaatregel die Finland had getroffen in het kader van de COVID-19-pandemie (zie [CP 53/21](#)).

⁵ Volgens artikel 1, onder d), van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 [VWEU] (PB 2015, L 248, blz. 9) is een steunregeling „elke regeling op grond waarvan aan ondernemingen die in de regeling op algemene en abstracte wijze zijn omschreven, individuele steun kan worden toegekend zonder dat hiervoor nog uitvoeringsmaatregelen vereist zijn, alsmede elke regeling op grond waarvan steun die niet gebonden is aan een specifiek project voor onbepaalde tijd en/of voor een onbepaald bedrag aan een of meer ondernemingen kan worden toegekend”.

⁶ Deze omvatten onder meer verplichtingen inzake transparantie en verantwoording jegens de nationale autoriteiten over het gebruik van de steun in kwestie en, zolang de steun niet geheel of gedeeltelijk is terugbetaald, een verbod om buitensporige risico's te nemen, de steun aan te wenden om de commerciële activiteiten op agressieve wijze uit te breiden, bepaalde fusies of overnames te verwezenlijken en dividend uit te keren.

duurzame band met de Spaanse economie hebben, welke band aan de betrokken steunregeling ten grondslag ligt.

In het licht van deze vaststellingen bevestigt het Gerecht dat het doel van de betrokken regeling voldoet aan de voorwaarden waaronder de uitzondering van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU van toepassing is, en dat de nadere regels voor de toekenning van de steun niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken. Deze regeling is dus niet in strijd met het non-discriminatiebeginsel of met artikel 18, eerste alinea, VWEU.

In de tweede plaats toetst het Gerecht het besluit van de Commissie aan de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging, die zijn genoemd in respectievelijk artikel 56 VWEU en artikel 58 VWEU. Het Gerecht herinnert eraan dat het beginsel van vrije dienstverrichting niet als zodanig van toepassing is op vervoersgebied. Op dat gebied geldt er een specifieke wettelijke regeling, waarvan verordening nr. 1008/2008⁷ deel uitmaakt. Het doel van die verordening is juist om de voorwaarden vast te stellen waaronder het beginsel van vrije dienstenverrichting wordt toegepast in de luchtvaartsector. Ryanair heeft evenwel hoe dan ook niet aangetoond hoe de uitsluiting van de toegang tot de herkapitalisatiemaatregelen waarop de betrokken regeling betrekking heeft, haar ervan zou kunnen weerhouden zich in Spanje te vestigen of diensten te verrichten vanuit of met bestemming Spanje.

In de derde plaats wijst het Gerecht het middel af waarmee wordt betoogd dat de Commissie haar verplichting niet is nagekomen om de gunstige gevolgen van de steun af te wegen tegen de negatieve gevolgen ervan voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, en voor de handhaving van een onvervalste mededinging. Het Gerecht merkt op dat artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, anders dan artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, niet voorschrijft dat een dergelijke afweging wordt gemaakt, en dat er in de omstandigheden van het onderhavige geval geen reden is om een dergelijke afweging te maken, omdat dient te worden aangenomen dat het resultaat ervan positief is.

Wat in de vierde plaats de stelling betreft dat de betrokken maatregel ten onrechte als „steunregeling” is aangemerkt, stelt het Gerecht vast dat de bepalingen van Spaans recht die de rechtsgrondslag van de betrokken maatregel vormen⁸, handelingen van algemene strekking zijn die alle kenmerken van de betrokken steun regelen. Die bepalingen op zich maken het immers mogelijk om, zonder dat daarvoor nog uitvoeringsmaatregelen vereist zijn, zowel individueel steun toe te kennen aan ondernemingen die daarom hebben verzocht, als op algemene en abstracte wijze de begunstigten van de steun vast te stellen. Bijgevolg komt het Gerecht tot de slotsom dat de Commissie, zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting, de betrokken steun op grond van artikel 1, onder d), van verordening 2015/1589 als steunregeling kon aanmerken.

Tot slot verwerpt het Gerecht de middelen inzake schending van de motiveringsplicht en stelt het vast dat het middel inzake schending van de procedurele rechten van artikel 108, lid 2, VWEU niet hoeft te worden onderzocht.

NOTA BENE: Tegen de beslissing van het Gerecht kan binnen een termijn van twee maanden en tien dagen vanaf de betekening ervan een tot rechtsvragen beperkte hogere voorziening worden ingesteld bij het Hof.

NOTA BENE: Het beroep tot nietigverklaring strekt tot nietigverklaring van met het recht van de Unie strijdige handelingen van de instellingen van de Unie. Onder bepaalde voorwaarden kunnen de lidstaten, de Europese instellingen en particulieren bij het Hof van Justitie of het Gerecht een beroep tot nietigverklaring instellen. Indien het beroep gegrond is, wordt de handeling nietig verklaard. De betrokken instelling moet in

⁷ Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (PB 2008, L 293, blz. 3).

⁸ Met name Real Decreto-ley 25/2020, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo, van 3 juli (BOE n° 185 van 6 juli 2020) en het Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el funcionamiento del Fondo de Apoyo a la Solvencia de las Empresas Estratégicas (Orden PCM/679/2020 van 23 juli 2020) (BOE n° 201 van 24 juli 2020).

voorkomend geval voorzien in de door de nietigverklaring van de handeling ontstane leemte in de regelgeving.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Gerecht niet bindt.

De [volledige tekst](#) van het arrest is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

Beelden van de uitspraak van het arrest zijn beschikbaar via "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106