



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GIOVANNIHO PITRUZZELLY
přednesené dne 13. července 2023¹

Spojené věci C-693/21 P a C-698/21 P

EDP España, SA
proti
Naturgy Energy Group, SA, dříve Gas Natural SDG, SA,
Evropské komisi (C-693/21 P)
a
Naturgy Energy Group, SA, dříve Gas Natural SDG, SA
proti
Evropské komisi (C-698/21 P)

„Kasační opravný prostředek – Státní podpory – Pobídka v oblasti životního prostředí přijatá Španělskem ve prospěch uhelných elektráren – Rozhodnutí zahájit formální vyšetřovací řízení – Povinnost uvést odůvodnění – Žaloba na neplatnost“

1. V rámci dvou spojených kasačních opravných prostředků se společnosti EDP España (věc C-693/21 P) a Naturgy Energy Group (věc C-698/21 P) (dále jen „navrhovatelky“) domáhají zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 8. září 2021, Naturgy Energy Group v. Komise² (dále jen „napadený rozsudek“), kterým Tribunál zamítl návrh navrhovatelek znějící na zrušení rozhodnutí Komise C(2017) 7733 final ze dne 27. listopadu 2017 o státní podpoře SA.47912 (2017/NN) – Opatření spočívající v pobídce v oblasti životního prostředí přijaté Španělskem ve prospěch uhelných elektráren (dále jen „napadené rozhodnutí“).

I. Právní rámec

2. Článek 4 odst. 4 nařízení Rady (EU) 2015/1589, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie³, stanoví:

„Shledá-li Komise po předběžném posouzení, že existují pochybnosti o slučitelnosti oznámeného opatření s vnitřním trhem, rozhodne o zahájení postupu podle čl. 108 odst. 2 Smlouvy o fungování EU (dále jen „rozhodnutí zahájit formální vyšetřovací řízení“).

¹ – Původní jazyk: italština.

² – Viz rozsudek ze dne 8. září 2021, Naturgy Energy Group v. Komise, T-328/18, nezveřejněný, EU:T:2021:548.

³ – Úř. věst. 2015, L 248, s. 9.

3. Článek 6 odst. 1 téhož nařízení stanoví:

„Rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení shrne relevantní skutkové a právní otázky, zahrne předběžné hodnocení Komise o charakteru navrhovaného opatření jako podpory a vyloží pochybnosti o jeho slučitelnosti s vnitřním trhem. V rozhodnutí jsou dotyčný členský stát a ostatní zúčastněné strany vyzvány k předložení připomínek v předepsané lhůtě, která obvykle nepřesáhne jeden měsíc. V řádně odůvodněných případech může Komise předepsanou lhůtu prodloužit.“

4. Článek 9 odst. 1 a 2 tohoto nařízení stanoví:

„1. Aniž je dotčen článek 10, formální vyšetřovací řízení se ukončí rozhodnutím podle odstavců 2 až 5 tohoto článku.

2. Shledá-li Komise, že po příslušných následných úpravách dotyčným členským státem oznámené opatření není podporou, zveřejní tento nálezn prostřednictvím rozhodnutí.“

II. Skutkový základ sporu

5. V letech 1998 až 2007 měl každý výrobce elektřiny ve Španělsku nárok na odměnu zvanou „garance výkonu“ bez ohledu na použitou technologii, aby se podpořilo vytváření a udržování výrobních kapacit v elektroenergetické soustavě a zajistily spolehlivé dodávky. Naproti tomu zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů této pobídky nemohla využít a byla jim poskytnuta zvláštní forma prémie.

6. V roce 2007 udělil španělský zákonodárce ministru průmyslu, cestovního ruchu a obchodu pravomoc nahradit garanci výkonu novou daní známou jako „daň z kapacity“.

7. Toto rozhodnutí bylo úředně potvrzeno královským nařízením č. 871/2007⁴, které upravilo sazby za elektřinu platné od 1. července 2007. Toto nařízení, vydané dne 29. června 2007⁵, stanovilo, že daň z kapacity vstoupí v platnost od 1. října 2007.

8. Právní úprava sazeb za elektřinu byla vymezena ve vyhlášce ITC/2794/2007⁶, která byla vydána dne 27. září 2007⁷ a nabyla účinnosti dne 1. října 2007 (dále jen „ITC/2794/2007“).

9. Tato vyhláška stanoví různá opatření, která je třeba dodržovat při odměňování kapacity, včetně pobídky k zajištění dostupnosti zařízení a pobídky na podporu investic do výroby.

10. Pobídka k dostupnosti je určena výrobcům spadajícím do běžného režimu poloostrovní soustavy s minimálním instalovaným výkonem 50 megawattů (MW). Platí pro zařízení, která byla uvedena do provozu po 1. lednu 1998 a dosud nedosáhla deseti let provozu. Cílem této pobídky je podpořit výstavbu a uvedení nových zařízení do provozu poskytnutím plateb na kompenzaci investičních nákladů. Výše odměny je stanovena na 20 000 eur za MW ročně.

⁴ – Real Decreto 871/2007 por el que se ajustan las tarifas eléctricas a partir del 1 de julio de 2007 (královské nařízení 871/2007 o úpravě sazeb za elektřinu s platností od 1. července 2007).

⁵ – BOE č. 156 ze dne 30. června 2007, s. 28324.

⁶ – Orden ITC/2794/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de octubre de 2007 (vyhláška ITC/2794/2007 o revizi sazeb za elektřinu s platností od 1. října 2007).

⁷ – BOE č. 234 ze dne 29. září 2007, s. 39690.

11. V příloze III ITC 2794/2007 jsou uvedeny investiční pobídky: v bodě 10 se uvádí, že ministr průmyslu, cestovního ruchu a obchodu má pravomoc schválit tato opatření pro investice do výrobních zařízení, která spadají do běžného režimu poloostrovní soustavy a mají instalovaný výkon 50 \$2W nebo více. Tyto pobídky mohou být poskytnuty na významné investice potřebné pro rozšíření nebo podstatné úpravy stávajících zařízení nebo na investice do nových zařízení v oblasti prioritních technologií v souladu s cíli energetické politiky a bezpečnosti dodávek.

12. Opatření obsažené v tomto textu bylo použito s cílem usnadnit uhelným elektrárnám „ekologické“ investice do odsiřovacích zařízení. Podmínky pro toto zvýhodnění byly stanoveny ve vyhlášce ITC/3860/2007⁸ (dále jen „sporné opatření“) ze dne 28. prosince 2007⁹, kterou byly od 1. ledna 2008 upraveny sazby za elektřinu.

13. Na tuto pobídku mají nárok pouze uhelné elektrárny, které jsou zahrnuty do Národního plánu snižování emisí ze stávajících velkých spalovacích zařízení (dále jen „PNRE-GIC“), schváleného aktem španělské Rady ministrů dne 7. prosince 2007, a které jsou rovněž zahrnuty do tzv. emisního „listu“ stanoveného PNRE-GIC, který předepisuje povolená množství emisí pro jednotlivé podniky.

14. Kromě toho musí být investice uskutečněny před nabytím účinnosti ITC/2794/2007, dne 1. října 2007, anebo musí být žádost o schválení podána nejméně tři měsíce před tímto datem.

15. V roce 2011 bylo zvýhodnění plynoucí ze sporného opatření rozšířeno na uhelné elektrárny, které provedly nejen investice do odsiřovacích zařízení, ale i další „ekologické“ investice na snížení emisí oxidu siřičitého, uskutečněné před 1. lednem 2008.

16. Evropská komise zahájila dne 29. dubna 2015 šetření v tomto odvětví v jedenácti členských státech, včetně Španělska. Po tomto šetření Komise dne 4. dubna 2017 informovala španělské orgány, že předmětné opatření prošetří, a dne 27. listopadu 2017 rozhodla o zahájení formálního vyšetřovacího řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU ve vztahu k tomuto opatření.

17. V tomto rozhodnutí Komise uvádí, že dospěla k předběžnému závěru, že sporné opatření představuje státní podporu, a vyjadřuje pochybnosti o jeho slučitelnosti s vnitřním trhem. Komise má zejména za to, že sporné opatření představuje podporu investic na uvedení uhelných elektráren do souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2001/80/ES ze dne 23. října 2001 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení (Úř. věst. 2001, L 309, s. 1; Zvl. vyd.15/06, s. 299).

III. Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

18. Dne 28. května 2018 podala společnost Naturgy Energy Group, dříve známá jako Gas Natural SDG, španělská společnost působící v odvětví energetiky a zabývající se výrobou elektřiny z uhlí, žalobu k soudní kanceláři Tribunálu. Cílem žaloby bylo zrušit rozhodnutí, které společnost napadla.

19. Společnosti EDP España a Viesgo Producción vstoupily do tohoto řízení jako vedlejší účastnice na podporu navrhovatelky.

⁸ – Orden ITC/3860/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de enero de 2008 (vyhláška ITC/3860/2007 o revizi sazeb za elektřinu s platností od 1. ledna 2008).

⁹ – BOE č. 312 ze dne 29. prosince 2007, s. 53781.

20. Napadeným rozsudkem Tribunál zamítl žaloby na neplatnost z důvodu neopodstatněnosti prvního žalobního důvodu týkajícího se povinnosti odůvodnit selektivní povahu dotčeného aktu.

21. Tribunál v bodě 60 napadeného rozsudku upozornil na to, že podle nařízení 2015/1589 lze formální vyšetřovací řízení zahájit stručným uvedením relevantních skutkových a právních aspektů týkajících se státního opatření spolu s předběžným hodnocením dotčeného opatření za účelem zjištění, zda jej lze kvalifikovat jako podporu, a uvedením důvodů pochybností o jeho slučitelnosti s vnitřním trhem.

22. V bodě 61 napadeného rozsudku Tribunál dodal, že Komise je povinna zahájit takové řízení, pokud jí prvotní přezkum neumožňuje překonat veškeré obtíže vyplývající z otázky, zda posuzované opatření představuje podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

23. Tribunál v bodě 62 napadeného rozsudku připomněl, že účelem rozhodnutí o zahájení řízení bylo umožnit zúčastněným stranám aktivně se účastnit formálního vyšetřovacího řízení. Upřesnil také, že rozhodnutí zahrnuje předběžné hodnocení a Komise není povinna v této počáteční fázi objasnit všechny případné nevyřešené otázky.

24. V bodě 63 napadeného rozsudku Tribunál uvedl, že je důležité připomenout, že kvalifikace státního opatření jako státní podpory v takovém rozhodnutí je pouze předběžná. To potvrzuje i čl. 9 odst. 2 nařízení 2015/1589, který stanoví, že Komise může na konci formálního vyšetřovacího řízení určit, že dané opatření ve skutečnosti nepředstavuje podporu. Kvalifikace státního opatření jako státní podpory se tedy může měnit a nemusí být nutně trvalá.

25. Tribunál odmítl argumenty navrhovatelky týkající se dvou předchozích věcí¹⁰ v bodech 64 a 65 napadeného rozsudku. Tribunál považoval tyto argumenty za irelevantní, protože první věc se týkala rozhodnutí o ukončení formálního vyšetřovacího řízení a druhá se netýkala přezkumu splnění povinnosti uvést odůvodnění.

26. V bodě 73 napadeného rozsudku Tribunál dospěl k závěru, že na základě povahy, znění, obsahu, kontextu a relevantních právních předpisů týkajících se napadeného rozhodnutí mohla navrhovatelka pochopit důvody, na nichž spočívá předběžný názor Komise, že se opatření jeví jako selektivní.

27. Bod 74 napadeného rozsudku se týká argumentu navrhovatelky týkajícího se údajného opomenutí Komise přezkoumat, zda sporné opatření zvýhodňuje některé podniky nebo zboží oproti jiným, které se nacházejí v podobné situaci, a to pokud jde o cíl tohoto opatření. Tribunál však tento argument odmítl a vysvětlil, že takové srovnání by mohlo být ve fázi předběžného posouzení v rámci formálního vyšetřovacího řízení předčasné, a poukázal na to, že argument o srovnatelnosti by mohl předjímat závěry šetření.

28. V bodě 75 napadeného rozsudku Tribunál uvedl, že argument týkající se selektivní povahy opatření nebránil navrhovatelce předložit vyčerpávající úvahy o srovnatelnosti situací uvedených v jejím druhém žalobním důvodu.

29. V bodě 76 napadeného rozsudku Tribunál rozhodl, že mu nic nebrání v tom, aby přezkoumal legalitu napadeného rozhodnutí.

¹⁰ – Rozsudky ze dne 20. prosince 2017, Comunidad Autónoma de Galicia a Retegal v. Komise, C-70/16 P, EU:C:2017:1002, a ze dne 21. prosince 2016, Komise v. Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971.

30. V bodě 81 napadeného rozsudku tedy Tribunál zamítl první žalobní důvod jako neopodstatněný.

31. Zadruhé Tribunál zamítl jako neopodstatněný druhý žalobní důvod vycházející z porušení čl. 107 odst. 1 SFEU, a to pokud jde o selektivitu dotčeného opatření.

32. Úvodem je třeba připomenout, že v bodech 98 a 99 napadeného rozsudku bylo upřesněno, že v případě podání žaloby proti rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení ze strany Komise ohledně kvalifikace opatření jako státní podpory se přezkum prováděný unijním soudem omezuje na posouzení, zda se Komise nedopustila zjevně nesprávného posouzení, když konstatovala, že při předběžné analýze opatření nemohla překonat veškeré překážky.

33. V napadeném rozsudku, zejména v bodech 102 až 116, Tribunál podrobně přezkoumal, a nakonec odmítl tvrzení navrhovatelky, že sporné opatření mělo pouze vyrovnat příslušné investice uskutečněné po roce 1998, bez ohledu na konkrétní použitou technologii nebo typ dotčených zařízení.

34. Tribunál rovněž v bodech 117 až 125 napadeného rozsudku analyzoval a odmítl tvrzení navrhovatelky, že uhelné elektrárny nejsou podobné elektrárnám využívajícím jinou technologii.

35. V bodě 126 napadeného rozsudku bylo tedy uvedeno, že navrhovatelka nebyla schopna předložit důkazy o tom, že se Komise dopustila zjevně nesprávného posouzení, pokud jde o srovnávací analýzu.

36. Tribunál v bodech 128 až 130 napadeného rozsudku odmítl argumentaci společností Naturgy Energy Group a EDP España založenou na rozsudku Comunidad Autónoma de Galicia a Retegal v. Komise¹¹ s odůvodněním, že tento rozsudek se týká rozhodnutí Komise přijatých na konci formálního vyšetřovacího řízení.

37. V bodech 131 až 133 napadeného rozsudku Tribunál rovněž odmítl argumenty navrhovatelky týkající se nezbytnosti sporného opatření pro bezpečnost dodávek, neboť dospěl k závěru, že se týkají posouzení slučitelnosti podpory, a nikoli její kvalifikace, a že podle ustálené judikatury čl. 107 odst. 1 SFEU nerozlišuje mezi důvody nebo cíli státních zásahů, ale definuje je z hlediska jejich účinků.

38. V bodě 134 napadeného rozsudku tedy Tribunál zamítl druhý žalobní důvod jako neopodstatněný a v důsledku toho i žalobu v plném rozsahu.

39. Konečně Tribunál rozhodl, že navrhovatelka ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí a že společnosti Viesgo Producción a EDP España ponесou vlastní náklady řízení.

IV. Návrhová žádání účastnic řízení

40. Svým kasačním opravným prostředkem Naturgy Energy Group (žalobkyně v řízení v prvním stupni) a EDP España navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil napadený rozsudek, zrušil napadené rozhodnutí a uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

¹¹ – Rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Comunidad Autónoma de Galicia a Retegal v. Komise, C-70/16 P, EU:C:2017:1002.

41. Komise ve svém písemném vyjádření navrhuje, aby Soudní dvůr kasační opravný prostředek zamítl a uložil navrhovatelkám náhradu nákladů řízení.

42. Generaciones Eléctricas Andalucía, původně Viesgo Producción, vedlejší účastník v řízení v prvním stupni, navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil napadený rozsudek.

43. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 31. května 2022 byla společnost Endesa Generación připuštěna jako vedlejší účastník na podporu návrhových žádání navrhovatelek a navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil napadený rozsudek a uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

V. Analýza kasačního opravného prostředku

A. Předběžné úvahy

44. Oba důvody kasačního opravného prostředku, ačkoli jsou odlišné, spolu zjevně souvisejí: v rámci prvního důvodu je Tribunálu vytýkán nesprávný výklad a nesprávné použití povinnosti uvést odůvodnění ve vztahu k pojmu „selektivita“, v rámci druhého je Tribunálu vytýkán nesprávný výklad a nesprávné použití čl. 107 odst. 1 SFEU ve vztahu k pojmu „selektivita“.

45. Články 107 a 108 SFEU stanoví právní úpravu v oblasti státní podpory na úrovni primárního práva, přičemž jeden článek definuje obecná kritéria, na jejichž základě může, či nemůže být podpora shledána za slučitelnou s vnitřním trhem, a druhý článek stanoví postup, který musí Komise dodržovat při posuzování podpory jako slučitelné či neslučitelné s vnitřním trhem. Nařízení 2015/1589 obsahuje pravidla pro uplatňování článku 108 SFEU, a zejména v člancích 4 až 9 popisuje postup, který je třeba dodržet při posuzování podpory: předběžné posouzení (článek 4), rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení (článek 6), rozhodnutí o ukončení formálního vyšetřovacího řízení (článek 9).

46. Navrhovatelky a vedlejší účastnice řízení v podstatě napadenému rozsudku vytýkají, že považuje rozhodnutí Komise za bezvadné, zatímco jeho odůvodnění je nedostatečné. Rozhodnutí o zahájení formálního řízení nebylo zejména dostatečně odůvodněno, pokud jde o selektivitu přijatého opatření a nebyla provedena analýza srovnatelnosti situací příjemců pobídkového opatření a ostatních podniků. Podpůrně je druhým důvodem kasačního opravného prostředku napadenému rozsudku vytýkáno, že rozhodl, že kvalifikace sporného opatření jako podpory neslučitelné s vnitřním trhem byla správná (protože nebyla stížena zjevně nesprávným posouzením).

47. Právní otázku, která se týká projednávané věci, lze shrnout jako více či méně rozsáhlý obsah povinnosti Komise uvést odůvodnění v rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení, a podpůrně a následně jako správnou či nesprávnou kvalifikaci sporného opatření jako podpory neslučitelné s vnitřním trhem. Za účelem posouzení, zda napadený rozsudek obsahuje právní vady, které namítají navrhovatelky a vedlejší účastnice řízení, budou analyzovány následující otázky: a) použití obecných zásad týkajících se odůvodnění na rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení; b) rozdíly ve funkci a obsahu rozhodnutí o zahájení řízení a rozhodnutí o ukončení řízení, zejména s ohledem na požadavky předběžnosti a stručnosti, které charakterizují rozhodnutí o zahájení řízení; c) nutnost provést ve výše uvedeném rozhodnutí o zahájení řízení analýzu srovnatelnosti situací příjemců pobídkového opatření a ostatních podniků; d) rozdělení důkazního břemene mezi Komisi a zúčastněné strany, které rozhodnutí napadly.

48. V podstatě bude třeba posoudit, zda Tribunál při meritorním přezkumu rozhodnutí Komise o zahájení formálního vyšetřovacího řízení správně použil obecné zásady, jimiž se řídí odůvodnění rozhodnutí unijních orgánů, a zejména některé zásady stanovené v souvislosti se státními podporami; zda přitom správně použil tyto zásady na takové rozhodnutí, jako je napadené rozhodnutí, v němž Komise při posouzení (byť předběžném) opatření jako selektivního neprovedla analýzu srovnatelnosti situací příjemců pobídky a ostatních podniků; zda to v praxi umožnilo zúčastněným stranám uplatnit jejich právo na obhajobu v souladu s pravidly o rozložení důkazního břemene použitelnými na projednávanou věc.

B. K prvnímu důvodu, vycházejícímu z porušení povinnosti uvést odůvodnění

1. Argumenty účastnic řízení

49. V rámci prvního důvodu navrhovatelky tvrdí, že Tribunál nesprávně vyložil uplatnění povinnosti uvést odůvodnění, pokud jde o kritérium selektivity.

50. Vedlejší účastnice řízení tvrdí, že první důvod je opodstatněný, přičemž používají podobné argumenty jako navrhovatelky.

51. Navrhovatelky tvrdí, že bod 28 odůvodnění napadeného rozhodnutí nepředstavuje dostatečné odůvodnění pro naplnění selektivní povahy sporného opatření, a to tím spíše že rozhodnutí o zahájení řízení může mít významné právní důsledky, jako je pozastavení nebo vrácení částek vyplacených z tohoto důvodu.

52. Generaciones Eléctricas Andalucía dodává, že takové rozhodnutí vede nejen k pozastavení výplaty údajných podpor, ale také vnitrostátním soudům přiznává pravomoc přijmout veškerá nezbytná opatření k vyvození odpovědnosti těch, kteří porušili povinnost pozastavit provádění tohoto opatření (rozsudek ze dne 21. listopadu 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755).

53. Navrhovatelky i vedlejší účastnice rovněž uvádějí, že napadené rozhodnutí, i když se jedná pouze o rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení, by mělo obsahovat analýzu srovnatelnosti dotčených společností a objasnit, ve smyslu článku 296 SFEU, důvod, proč platné právní předpisy rozlišují mezi různými technologiemi a jak jsou uhelné elektrárny ve skutkově a právně srovnatelné situaci s elektrárnami využívajícími jiné technologie.

54. Tvrdí, že se Tribunál v bodech 64 a 65 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení, neboť odmítl argumenty založené na rozsudcích ze dne 21. prosince 2016, Komise v. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), a ze dne 20. prosince 2017, Comunidad Autónoma de Galicia a Retegal v. Komise (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

55. Tribunál dále v bodě 66 napadeného rozsudku nesprávně vyložil a použil zásady rozsudků ze dne 10. března 2016, HeidelbergCement v. Komise (C-247/14 P, EU:C:2016:149) a ze dne 21. července 2011, Alcoa Trasformazioni v. Komise (C-194/09 P, EU:C:2011:497).

56. Je tedy nutné provést důkladné a dobře zdokumentované posouzení selektivity opatření na základě ustálených právních precedentů. Toto posouzení by mělo být dostatečně podrobné, aby umožnilo soudu úplný přezkum, zejména pokud jde o posouzení, zda je situace osob, které opatření využívají, srovnatelná se situací osob, které ho nevyužívají. Tato posouzení musí být totiž

„dostatečně odůvodněná“, aby byl zajištěn úplný soudní přezkum (rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Komise v. World Duty Free Group SA a další, C-20/15 P a C-21/15 P, EU:C:2016:981).

57. Podle navrhovatelek se Tribunál v bodě 74 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení, když uvedl, že by zavedení předběžné srovnávací analýzy během formálního vyšetřovacího řízení ztížilo rozlišení mezi prvotním rozhodnutím a konečným rozhodnutím na konci řízení.

58. Generaciones Eléctricas Andalucía rovněž tvrdí, že Tribunál nesprávně pochopil povahu pravomoci Komise rozhodnout o zahájení formálního vyšetřovacího řízení, a uvádí, že se nejedná o diskreční pravomoc, ale o přesně stanovenou pravomoc.

59. Dodává, že „pouhá indikace“ je nevhodná v kontextu článku 6 nařízení 2015/1589, který vyžaduje, aby Komise poskytla objektivní analýzu potenciální státní podpory. Před zahájením formálního vyšetřování musí Komise prokázat, že opatření lze kvalifikovat jako státní podporu.

60. Komise se tedy měla odvolat na obtíže, kvůli nimž je nezbytné odkázat na podrobnější analýzu.

61. Podle EDP España Tribunál v bodě 73 napadeného rozsudku uznal *souhrnnou* povahu odůvodnění Komise ohledně selektivní povahy dotčeného opatření. V bodě 66 se však snažil napravit tuto *souhrnnou* povahu tím, že měl za to, že dotčené opatření bylo přijato *v kontextu, který je žalobkyni vzhledem k povaze její činnosti dobře znám* a že kromě toho, jak *vyplývá z žaloby*, žalobkyně si byla vědoma všech použitelných pravidel.

62. Konečně se Tribunál v bodech 68 až 73 napadeného rozsudku nesprávně pokusil zhojit tuto vadu odůvodnění tím, že rekonstruoval odůvodnění na základě různých bodů napadeného rozhodnutí.

63. Tribunál tedy nesprávně rozhodl, že Komise neporušila svou povinnost uvést odůvodnění.

64. Komise má za to, že první důvod musí být zamítnut jako neopodstatněný. Komise totiž uvádí, že Tribunál v napadeném rozsudku správně analyzoval povinnost uvést odůvodnění.

65. Komise tvrdí, že se Tribunál v bodech 63 a 64 napadeného rozsudku nedopustil nesprávného právního posouzení, když shledal argumenty navrhovatelek a vedlejších účastnic řízení irelevantními. Rozhodnutí Tribunálu bylo podpořeno rozsudkem ze dne 21. prosince 2016, Komise v. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), v němž se Soudní dvůr nezabýval povinností uvést odůvodnění, ale zaměřil se na podstatu věci. V rozsudku ze dne 20. prosince 2017, Comunidad Autónoma de Galicia a Retegal v. Komise (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), Soudní dvůr uvedl, že povinnost uvést odůvodnění byla porušena z důvodu selektivity opatření uplatňovaného pouze na jedno odvětví činnosti. V tomto případě však napadené rozhodnutí obsahovalo předběžnou analýzu a Komise neshledala, že opatření zvyhodňovalo jedno odvětví.

66. Komise reaguje na tvrzení navrhovatelek o nedostatečné analýze srovnatelnosti odkazem na čl. 6 odst. 1 nařízení 2015/1589, podle něhož by rozhodnutí mělo obsahovat shrnutí relevantních skutkových a právních otázek a předběžné hodnocení. Pokud tedy rozhodnutí splňuje kritéria uvedená v bodech 73 a 76 napadeného rozsudku, pouhá stručnost analýzy nepostačuje k tomu, aby představovala porušení povinnosti uvést odůvodnění.

67. Komise má za to, že Tribunál správně konstatoval, že navrhovatelky pochopily důvody, pro které bylo sporné opatření považováno za selektivní, jak je uvedeno v bodě 75 napadeného rozsudku.

68. Uvádí, že právní důsledky spojené se zahájením uvedeného formálního vyšetřovacího řízení jsou v projednávané věci hypotetické a nebrání předběžnému stručnému odůvodnění ve smyslu čl. 6 odst. 1 nařízení 2015/1589.

69. Napadené rozhodnutí bylo analyzováno Tribunálem, který na podporu své analýzy odkázal na další prvky odůvodnění napadeného rozhodnutí. Soudní dvůr rovněž uznal, že pro rozhodnutí Komise není vyžadována žádná zvláštní struktura a že při posuzování splnění povinnosti uvést odůvodnění je třeba zkoumat obsah rozhodnutí v jeho celku (rozsudek ze dne 25. července 2018, Komise v. Španělsko a další, C-128/16 P, EU:C:2018:591, bod 93).

2. Posouzení

70. Svým prvním důvodem kasačního opravného prostředku navrhovatelky vytýkají Tribunálu nesprávné právní posouzení při přezkumu odůvodnění napadeného rozhodnutí, a to pokud jde o selektivní povahu sporného opatření.

71. Pokud jde o otázku, která je předmětem prvního důvodu kasačního opravného prostředku, Tribunál v napadeném rozsudku v podstatě uvedl, že se rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení může omezit na shrnutí relevantních skutkových a právních otázek a obsahuje předběžná hodnocení, která budou předmětem důkladného posouzení v samotném řízení.

72. Tato tvrzení jsou správná a lze s nimi souhlasit. Tribunál však, pravděpodobně na základě předpokladu radikálního rozdílu ve funkci a obsahu (i z hlediska odůvodnění) rozhodnutí o zahájení řízení a rozhodnutí o ukončení řízení, vyvozuje z těchto premis určité důsledky, které jsou podle mého názoru chybné a narušují právní logiku.

73. Tribunál totiž uvádí, že některé z dřívějších rozsudků Soudního dvora nejsou na projednávanou věc použitelné, protože se týkají rozhodnutí, kterými se ukončuje řízení¹², nebo situací, v nichž nebyl zkoumán konkrétní aspekt povinnosti uvést odůvodnění¹³; že odůvodnění rozhodnutí Komise bylo i při své stručnosti dostatečně odůvodněné, neboť zúčastněné strany mohly pochopit důvody, z nichž toto rozhodnutí vychází, jak vyplývá z následné obhajoby, a protože bylo přijato v kontextu, který byl samotným zúčastněným stranám dobře znám; že analýza srovnatelnosti mezi různými podniky za účelem zjištění selektivity opatření by byla v rozhodnutí o zahájení řízení předčasná, neboť by mohla předjímat závěry, které budou vyvozeny na konci řízení.

¹² – Rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Comunidad Autónoma de Galicia a Retegal v. Komise, C-70/16 P, EU:C:2017:1002.

¹³ – Rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Komise v. Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971.

74. Podle ustálené judikatury musí být odůvodnění požadované článkem 296 SFEU přizpůsobeno povaze dotčeného aktu a musí z něj jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu, jenž akt vydal, tak, aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí aktu, a příslušný soud mohl vykonat přezkum. Požadavek odůvodnění musí být posuzován v závislosti na okolnostech případu, zejména v závislosti na obsahu aktu, povaze dovolávaných důvodů a zájmu, který mohou na získání těchto vysvětlení mít osoby, jimž je akt určen, nebo jiné osoby, kterých se akt bezprostředně a osobně dotýká. Není požadováno, aby odůvodnění vylíčko všechny relevantní skutkové a právní okolnosti, jelikož otázka, zda odůvodnění aktu splňuje požadavky článku 296 SFEU, musí být posuzována s ohledem nejen na jeho znění, ale také s ohledem na jeho kontext, jakož i s ohledem na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast (rozsudek ze dne 10. března 2016, HeidelbergCement v. Komise, C-247/14 P, EU:C:2016:149, bod 16).

75. Při použití této zásady na opatření Komise týkající se státní podpory je třeba uvést, že rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení není opatřením, u něhož je povinnost uvést odůvodnění obzvláště mírná nebo povrchní.

76. Při podrobném rozboru článků 4, 6 a 7 nařízení 2015/1589 je totiž možné mít za to, že rozhodnutí o zahájení řízení časově a logicky předpokládá předběžné posouzení: to znamená, že Komise provede u dotčeného státu šetření, v jehož rámci již analyzuje prvky, které mohou dané opatření kvalifikovat jako podporu, a dospěje k závěru, byť předběžnému, že existují pochybnosti o slučitelnosti posuzovaného opatření s vnitřním trhem. V opačném případě Komise ukončí řízení rozhodnutím nevznášet námitky.

77. Rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení tedy není prvním úkonem, po němž budou analyzovány všechny prvky, na jejichž základě lze dané opatření kvalifikovat jako zakázanou podporu, ale je až následným okamžikem, kdy Komise poté, co již provedla předběžné posouzení, „dospěla k závěru“, byť předběžně, že existují pochybnosti o slučitelnosti daného opatření s vnitřním trhem. Postup následující po rozhodnutí o zahájení řízení bude sloužit k tomu, aby všechny zúčastněné strany mohly uplatnit svá práva na obhajobu a předložit argumenty proti právním argumentům, které Komise uvedla při kvalifikaci (být předběžné) daného opatření jako neslučitelného s vnitřním trhem.

78. Z toho vyplývá, že Komise musí právě vzhledem ke všem okolnostem daného případu již v rozhodnutí o zahájení řízení uvést všechny právní argumenty a důvody, na jejichž základě považuje opatření za neslučitelné s vnitřním trhem, neboť svou analýzu nemůže odložit na pozdější dobu.

79. Předběžnou povahu hodnocení nelze zaměňovat s jeho povrchností, ani nemůže vést k vynechání analýz, testů a srovnání, které bylo možné provést již při zahájení řízení.

80. Pouze v případě, že není možné, zejména v technicky složitých případech, provést určitou analýzu vyžadující skutkové prvky, které lze získat pouze v rámci řízení následujícího po zahájení řízení, může Komise s uvedením důvodů odložit analýzu, test nebo hodnocení na dobu konečného rozhodnutí.

81. Z těchto důvodů má rozhodnutí o zahájení řízení, jak opakovaně tvrdily navrhovatelky a vedlejší účastnice řízení, již samostatnou relevanci a může mít konkrétní a relevantní účinky na hospodářské zájmy zúčastněných stran. Zahájení formálního vyšetřovacího řízení ve věci státní podpory zavazuje k pozastavení plateb údajné podpory a opravňuje vnitrostátní soudy k přijetí

nezbytných opatření k vyvození důsledků porušení povinnosti pozastavit sporné opatření¹⁴.

82. Ze stejných důvodů je třeba pečlivě přezkoumat použitelnost či nepoužitelnost zásad vyjádřených v judikatuře týkající se podpory, přičemž nelze odmítnout jako irelevantní některé zásady vyjádřené ve věcech, v nichž byla analyzována rozhodnutí o ukončení formálního vyšetřovacího řízení.

83. Rozhodnutí o zahájení řízení a rozhodnutí o ukončení řízení podle článků 6 a 9 nařízení 2015/1589 jsou zcela jistě odlišná a plní různé funkce. Z výše uvedených důvodů však nelze opomenout posouzení zásad vyjádřených Soudním dvorem jen proto, že se týkají řízení o ukončení.

84. Účelem řízení následujícího po zahájení řízení je totiž umožnit zúčastněným stranám přesvědčit Komisi, aby změnila svůj původní názor při zahájení řízení, že dané opatření představuje podporu neslučitelnou s vnitřním trhem.

85. V rozsudku Comunidad Autónoma Soudní dvůr konstatoval porušení povinnosti uvést odůvodnění s ohledem na zásadu selektivity, když uvedl, že opatření, které zvýhodňuje pouze jedno odvětví činnosti nebo pouze některé podniky v tomto odvětví, není nutně selektivní a že je selektivní pouze tehdy, pokud v rámci daného právního režimu zvýhodňuje některé podniky oproti jiným, jež patří do jiných odvětví nebo do téhož odvětví a nacházejí se z hlediska cíle tohoto režimu ve srovnatelné skutkové a právní situaci¹⁵.

86. Ačkoli se rozsudek Comunidad Autónoma týká rozhodnutí Komise přijatého na konci formálního řízení, je nutno poznamenat, že Soudní dvůr vychází ze zásad odvozených z rozsudku Lübeck¹⁶, který se týkal rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení.

87. Z toho také vyplývá, že Komise mohla a měla provést analýzu srovnatelnosti mezi různými podniky v tomto odvětví. Je tedy nesprávné tvrzení Tribunálu, že „uložit v každém případě ve fázi předběžné analýzy, obsažené v rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení, povinnost uvést odůvodnění týkající se srovnatelnosti situací by mohlo být předčasné a předjímat závěry, které budou učiněny na konci tohoto řízení“; s obavou týkající se toho, že by došlo k „rozostření hranice mezi rozhodnutím o zahájení formálního vyšetřovacího řízení a rozhodnutím o ukončení tohoto řízení“¹⁷.

88. Mám za to, že Komise je povinna již ve fázi zahájení formálního vyšetřovacího řízení uvést důvody, proč skutečnost, že opatření přináší prospěch pouze některým podnikům v určitém odvětví, jej umožňuje považovat *a priori* za selektivní, a nemůže v této souvislosti opomenout ani předběžné posouzení srovnatelnosti podniků, které mají z opatření prospěch, s podniky působícími ve stejném odvětví, které z něj prospěch nemají.

¹⁴ – Viz usnesení o připuštění ze dne 13. listopadu 2019, v němž Soudní dvůr povolil vstup společnosti EDP España do řízení, protože prokázala přímý a trvající zájem na sporu.

¹⁵ – Rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Comunidad Autónoma de Galicia a Retegal v. Komise, C-70/16 P, EU:C:2017:1002, bod 61.

¹⁶ – Rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Komise v. Hansesdt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, bod 58: „opatření, které se vztahuje jen na jedno odvětví činnosti nebo část podniků tohoto odvětví, není nutně selektivní. [...] toto opatření je selektivní pouze tehdy, když v rámci daného právního režimu zvýhodňuje některé podniky oproti jiným, jež patří do jiných odvětví nebo do téhož odvětví a nacházejí se z hlediska cíle tohoto režimu ve srovnatelné skutkové a právní situaci“.

¹⁷ – Napadený rozsudek, bod 74.

89. Pokud jde o tvrzení Tribunálu, že zúčastněné strany si byly dobře vědomy souvislostí a hájily se i v otázce srovnání s jinými podniky, mám za to, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, které má negativní dopad na rozložení důkazního břemene a má vliv i na druhý důvod kasačního opravného prostředku¹⁸.

90. Komise musí v rozhodnutí o zahájení řízení provést všechny příslušné analýzy, aby umožnila zúčastněným stranám pokusit se vyvrátit právní argumenty, které (předběžně) kvalifikují opatření přijaté členským státem jako státní podporu neslučitelnou s vnitřním trhem.

91. Bylo by v rozporu s běžným rozdělením důkazního břemene, kdyby zúčastněné strany měly za úkol nepřímo nebo induktivně rekonstruovat právní argumenty předložené Komisí, aby je vyvrátily.

92. Komise tedy musela analyzovat srovnatelnost situací subjektů na trhu a předložit všechny argumenty vhodné ke splnění překladů státní podpory neslučitelné s vnitřním trhem, byť v rámci předběžné analýzy, která může být v průběhu formálního vyšetřovacího řízení změněna.

93. V rozsudku *Deutsche Post v. Komise*¹⁹, týkajícím se rozhodnutí o rozšíření formálního řízení, které bylo shledáno vadným z důvodu nedostatku odůvodnění, bylo dobře vysvětleno, že po předběžném hodnocení opatření musí Komise své rozhodnutí odůvodnit, pokud se rozhodne zahájit formální vyšetřovací řízení²⁰.

94. V témže rozsudku Tribunál dále uvádí, že „Komise musí [...] po ukončení předběžné analýzy do rozhodnutí zahrnout předběžné hodnocení dotčeného státního opatření směřující k určení, zda má charakter podpory“²¹.

95. Srovnávací analýzu tedy nelze nikdy ponechat na formální vyšetřovací řízení, protože vždy je možné provést i předběžné úvahy.

96. Ačkoli Komise správně uvedla, že pro posouzení odůvodnění rozhodnutí je nezbytné vzít v úvahu celý jeho obsah²², je třeba uvést, že v dotčeném rozhodnutí srovnávací analýza zcela chybí.

97. S ohledem na výše uvedené mám za to, že prvnímú důvodu kasačního opravného prostředku by mělo být vyhověno.

¹⁸ – O kterém pojednávám níže.

¹⁹ – Rozsudek ze dne 10. dubna 2019, *Deutsche Post v. Komise*, T-388/11, EU:T:2019:237.

²⁰ – „Komise musí, nemá-li být povinnost poskytnout odůvodnění ve smyslu čl. 296 odst. 2 SFEU zbavena své podstaty, po ukončení předběžné analýzy do rozhodnutí zahrnout předběžné hodnocení dotčeného státního opatření směřující k určení, zda má charakter podpory, a uvést důvody, které vyvolávají pochybnosti o jeho slučitelnosti se společným trhem, rozhodne-li se zahájit formální vyšetřovací řízení“.

²¹ – Rozsudek ze dne 10. dubna 2019, *Deutsche Post v. Komise*, T-388/11, EU:T:2019:237, bod 72.

²² – Rozsudek ze dne 25. července 2018, *Komise v. Španělsko a další*, C-128/16 P, EU:C:2018:591, bod 93.

C. K druhému důvodu kasačního opravného prostředku, týkajícímu se porušení čl. 107 odst. 1 SFEU, pokud jde o kritérium selektivity

1. Argumenty účastnic řízení

98. Druhým důvodem se navrhovatelky dovolávají porušení čl. 107 odst. 1 SFEU, pokud jde o kritérium selektivity.

99. Vedlejší účastnice řízení tvrdí, že druhý důvod je opodstatněný, přičemž používají podobné argumenty jako navrhovatelky.

100. Naturgy Energy Group vytýká Tribunálu s odkazem na bod 82 napadeného rozsudku to, že žalobkyně v prvním stupni tvrdila, že se Komise dopustila zjevně nesprávného posouzení selektivní povahy dotčeného opatření.

101. Argumentace navrhovatelek a vedlejších účastnic řízení spočívá v tom, že Tribunál měl důkladně přezkoumat analýzu Komise týkající se selektivity dotčeného opatření (Naturgy odkazuje na rozsudek ze dne 22. prosince 2008, *British Aggregates v. Komise*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, bod 111). V tomto ohledu navrhovatelky odkazují na analýzu Soudního dvora v rozsudku ze dne 21. prosince 2016, *Komise v. Hansesstadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971), v němž Soudní dvůr shledal nesprávné právní posouzení, a nikoli zjevně nesprávné posouzení skutkového stavu, pokud jde o selektivitu opatření, které bylo předmětem rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení.

102. Podle Naturgy Energy Group se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když porovnal investice před rokem 1998 a po něm, místo aby určil, zda bod 10 odst. 2 přílohy III ITC/2794/2007 představuje selektivní opatření. Toto ustanovení umožnilo vládě přispívat významnými investicemi do všech elektráren bez ohledu na jejich technologii.

103. Pokud jde o srovnatelnost situací uhelných elektráren a elektráren, které nepoužívají uhlí jako hlavní palivo, navrhovatelky a vedlejší účastnice řízení tvrdí, že Tribunál kromě nesprávného právního posouzení při uplatnění přezkumu zjevně nesprávného posouzení v bodech 102 až 126 napadeného rozsudku obrátil důkazní břemeno, když rozhodl, že navrhovatelka měla prokázat neexistenci diskriminace ve vztahu k elektrárnám, které nepoužívají uhlí jako hlavní palivo (rozsudek ze dne 8. září 2011, *Komise v. Nizozemsko*, C-279/08 P, EU:C:2011:551, bod 62).

104. Komise by se měla ujmout úkolu identifikovat případy diskriminace, i když se jedná o předběžnou analýzu. To zahrnuje identifikaci případů podobných těm, které jsou uvedeny v bodech 121 a 124 napadeného rozsudku, jak uvedl Tribunál.

105. EDP España zejména zdůrazňuje, že Tribunál uznal, že analýza vhodnosti zahájení formálního vyšetřovacího řízení se nemůže omezit na hledání zjevně nesprávného posouzení, ale musí jít nad tento rámec (rozsudek ze dne 8. září 2021, *Achema a Achema Gas Trade v. Komise*, T-193/19, nezveřejněný, EU:T:2021:558, body 43 a 44).

106. Pokud by tedy Tribunál provedl přezkum legality v souladu s judikaturou unijních soudů, dospěl by v napadeném rozsudku ke stejnému závěru.

107. Endesa Generación má dále za to, že pokud by bylo kritérium pro posouzení existence podpory založeno na zjevně nesprávném posouzení, měl Tribunál rozhodnout, že se Komise dopustila zjevně nesprávného posouzení při analýze selektivity sporného opatření. To potvrzuje i vysvětlení uvedené v bodě 28 napadeného rozhodnutí.

108. Uvádí, že napadený rozsudek je v každém případě stížen nesprávným právním posouzením, neboť Tribunál má za to, že Komise se takového nesprávného posouzení v napadeném rozhodnutí nedopustila, když dospěla k předběžnému závěru, že sporné opatření je selektivní pouze proto, že se vztahuje na některé podniky, a to aniž provedla srovnávací analýzu, kterou vyžaduje judikatura za účelem zjištění selektivní povahy opatření.

109. Generaciones Eléctricas Andalucía má konečně za to, že se Tribunál nesprávně zaměřil pouze na požadavek zjevně nesprávného posouzení, neboť důsledky zahájení formálního vyšetřovacího řízení jsou významné. Tvrdí, že Komise nemá pravomoc rozhodnout o zahájení takového řízení a že by místo toho měla potvrdit, že analyzované situace splňují kritérium selektivity.

110. Uvedená společnost opětovně tvrdí, že Tribunál v napadeném rozsudku zaměnil předběžnou povahu analýzy v rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení s existencí diskreční pravomoci Komise.

111. Komise má za to, že druhý důvod musí být zamítnut jako neopodstatněný.

112. Tvrdí, že španělský zákon, který umožňuje diferencované platby výrobcům elektřiny, nevyklučuje selektivní povahu opatření. Přestože elektrárny postavené po určitém datu mohou využívat návratnost investic, opatření stále poskytuje selektivní výhodu v různé výši (rozsudek ze dne 22. června 2006 ve spojených věcech *Belgie a Forum 187 v. Komise*, C-182/03 a C-217/03, EU:C:2006:416, body 112 a 120). Kromě toho mohou toto opatření využívat pouze uhelné elektrárny uvedené v PNRE-GIC.

113. Z ustálené judikatury podle Komise vyplývá, že přezkum legality rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení je omezen na přezkum zjevně nesprávného posouzení (rozsudek ze dne 21. prosince 2016, *Komise v. Hansestadt Lübeck*, C-524/14 P, EU:C:2016:971, bod 78).

114. Dále je třeba uvést, že k prokázání zjevně nesprávného posouzení složitých skutkových okolností, které může odůvodnit zrušení rozhodnutí, musí být důkazy předloženy navrhovatelkami dostatečné k tomu, aby učinily posouzení skutkových okolností obsažené v tomto aktu nevěrohodným, a že s výhradou tohoto posouzení věrohodnosti nepřísluší Soudnímu dvoru nahradit posouzení autora tohoto rozhodnutí vlastním posouzením složitých skutkových okolností (rozsudek ze dne 15. října 2009, *Enviro Tech (Europe)*, C-425/08, EU:C:2009:635, bod 47).

115. V důsledku toho podle Komise ani nelze mít za to, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení při posuzování selektivity, pokud nebyly předloženy žádné důkazy, které by hodnocení v napadeném rozhodnutí činily nevěrohodným. Tato důkazní povinnost je vlastní každému posouzení zjevné chyby a nemá nic společného s tím, že přísluší Komisi, aby předběžně prokázala, že je opatření selektivní.

116. Posouzení provedené Tribunálem v bodech 102 až 126 rozsudku je plně v souladu s nezbytným přezkumem legality na základě judikatury. Tribunál ověřil přesnost, věrohodnost a soudržnost všech předložených důkazů a zajistil, aby při posuzování složité situace byly zohledněny veškeré relevantní údaje (rozsudek ze dne 22. listopadu 2007, Španělsko v. Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, bod 57, a ze dne 6. listopadu 2008, Nizozemsko v. Komise, C-405/07 P, EU:C:2008:613).

117. Tvrzení, že Tribunál nesprávně posoudil, zda bod 10 odst. 2 přílohy III ITC/2794/2007 představuje selektivní opatření, je nepodložené. Je tomu tak proto, že podpora byla skutečně poskytnuta na základě pozdější vyhlášky (vyhláška ITC/3860/2007), potvrzené v bodě 4 odůvodnění napadeného rozhodnutí a uznané Tribunálem v bodě 109 napadeného rozsudku.

118. Naturgy Energy Group nijak neodůvodnila své tvrzení, že posouzení provedená Tribunálem byla zkreslená, zejména v bodech 102 až 105 napadeného rozsudku. Komise tvrdí, že Tribunál provedl důkladnou analýzu vnitrostátní právní úpravy a zjistil, že neexistují žádné důkazy, které by naznačovaly, že dotčený režim měl za cíl zvýhodnit pouze velké investice uskutečněné po roce 1998.

119. Komise uvedla, že předložené argumenty jsou nejen nepodložené, ale také irelevantní. Je tomu tak proto, že podle ustálené judikatury čl. 107 odst. 1 Smlouvy nerozlišuje mezi zásahy státu podle jejich důvodů nebo cílů, ale posuzuje je spíše podle jejich účinků. Pojem „podpora“ je tedy objektivním pojmem a závisí především na tom, zda státní opatření zvýhodňuje jeden nebo více podniků. Po zjištění existence podpory bude muset Komise přezkoumat, zda je podpora strukturována tak, aby bylo zajištěno, že její pozitivní účinky na dosažení cíle společného zájmu převáží nad jejími možnými negativními účinky na obchod a hospodářskou soutěž.

120. Konečně, pokud jde o srovnatelnost uhelných elektráren s elektrárnami, které nepoužívají uhlí jako palivo, a o tvrzení, že Tribunál měl v podstatě zrušit napadené rozhodnutí, protože neobsahuje podrobnou analýzu srovnatelnosti těchto dvou skupin podniků, Komise připomíná, že v napadeném rozhodnutí vysvětluje, že sporné opatření považuje za selektivní v tom smyslu, že zvýhodňuje pouze uhelné elektrárny uvedené v PNRE-GIC, na rozdíl od jiných uhelných elektráren nebo elektráren využívajících jinou technologii. Komise dospívá k závěru, že Tribunál správně přezkoumal, v bodech 117 až 126 napadeného rozsudku, na základě argumentů navrhovatelek a vedlejších účastnic řízení, zda se Komise dopustila zjevně nesprávného posouzení v tom, že uhelné elektrárny nejsou ve srovnatelné skutkové a právní situaci s elektrárnami využívajícími jiné typy technologií, a správně rozhodl, že tento závěr nebyl zpochybněn argumenty navrhovatelek a vedlejších účastnic řízení.

121. Komise tvrdí, že k přenesení důkazního břemene tedy nikdy nedošlo; Tribunál přezkoumal, zda je posouzení Komise v napadeném rozhodnutí opodstatněné a zda argumenty navrhovatelek nezpůsobují jeho nevěrohodnost. Navrhovatelky tedy neprokázaly ani netvrdily, že by Tribunál zkreslil skutečnosti, na nichž založil své závěry.

2. Posouzení

122. Druhý důvod je uplatněn podpůrně pro případ, že Soudní dvůr nevyhoví prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku. Vzhledem k tomu, že Soudnímu dvoru navrhuji, aby vyhověl prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku, uvedu pouze několik stručných úvah k druhému důvodu, a to i proto, že oba důvody kasačního opravného prostředku spolu úzce souvisejí, jak bylo uvedeno výše.

123. Druhým důvodem se navrhovatelky dovolávají nesprávného právního posouzení při přezkumu použití čl. 107 odst. 1 SFEU s ohledem na selektivní povahu dotčeného opatření.

124. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že přezkum legality kvalifikace opatření jako „státní podpory“ v rozhodnutí Komise o zahájení formálního vyšetřovacího řízení se omezuje na ověření, zda se Komise nedopustila zjevně nesprávného posouzení²³. Komise musí zahájit formální vyšetřovací řízení, pokud nemůže zjistit, zda je oznámené opatření slučitelné s vnitřním trhem, nebo pokud má pochybnosti o tom, zda opatření představuje podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU²⁴.

125. Ve stejném rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že pokud členský stát během předběžné analýzy Komise tvrdí, že jeho opatření nelze považovat za podporu, musí Komise provést hloubkové zkoumání otázky na základě informací, které jí uvedený stát poskytl, a to i pokud toto zkoumání nevyústí v konečné posouzení. Pokud je navíc na základě informací dostupných v průběhu zahájení řízení zřejmé, že opatření nelze kvalifikovat jako novou podporu, mělo by být rozhodnutí o zahájení řízení v souvislosti s tímto opatřením zrušeno²⁵.

126. Zadruhé v bodě 99 napadeného rozsudku Tribunál uvedl, že není jeho úkolem s konečnou platností rozhodnout o zjevně selektivní povaze sporného opatření²⁶. Soudní dvůr má totiž za to, že by se měl vyhnout tomu, aby s konečnou platností rozhodl o otázkách, které byly předmětem pouze předběžného posouzení Komise²⁷.

127. Na základě této judikatury Tribunál zamítl v prvním stupni uplatněný „důvod“ týkající se nesprávného právního posouzení při kvalifikaci sporného opatření jako podpory z důvodu, že navrhovatelky a vedlejší účastnice řízení nebyly schopny prokázat zjevně nesprávné posouzení ze strany Komise.

128. Kritický bod této argumentace spočívá v několikrát zmíněné souvislosti mezi oběma důvody kasačního opravného prostředku: podle názoru Tribunálu má Komise v podstatě poměrně omezenou povinnost uvést v rozhodnutí o zahájení řízení odůvodnění, které se omezuje na předložení stručné rekonstrukce skutkových a právních prvků s možností odložit následnou hloubkovou analýzu na řízení následující po zahájení řízení, včetně analýzy srovnatelnosti podniků, na které se vztahuje opatření, s podniky působícími ve stejném odvětví, na které se opatření nevztahuje.

129. Dále, pokud jde o rozšíření přezkumu Tribunálu a s tím spojené důkazní břemeno zúčastněných stran na podporu argumentů, které jsou v rozporu s argumenty Komise (ve smyslu neexistence dostatečných prvků pro kvalifikaci sporného opatření jako podpory neslučitelné s vnitřním trhem), by zúčastněné strany musely prokázat zjevně nesprávné posouzení tím, že by dostatečnými tvrzeními a důkazy vyvrátili neúplné argumenty (protože měly být doplněny v průběhu řízení) předložené Komisí.

130. Taková úvaha má nepříznivý vliv na správné rozložení důkazního břemene.

²³ – Rozsudek ze dne 21. července 2011, *Alcoa Trasformazioni v. Komise*, C-194/09 P, EU:C:2011:497, bod 61, a rozsudek ze dne 21. prosince 2016, *Komise v. Hansestadt Lübeck*, C-524/14 P, EU:C:2016:971, bod 78.

²⁴ – Rozsudek ze dne 16. března 2021, *Komise v. Polsko*, C-562/19 P, EU:C:2021:201, bod 50.

²⁵ – Rozsudek ze dne 16. března 2021, *Komise v. Polsko*, C-562/19 P, EU:C:2021:201, bod 53.

²⁶ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2016, *Komise v. Hansestadt Lübeck*, C-524/14 P, EU:C:2016:971, bod 73.

²⁷ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. října 2002, *Diputación Foral de Guipúzcoa v. Komise*, T-269/99, T-271/99 a T-272/99, EU:T:2002:258, bod 48, a rozsudek ze dne 25. března 2009, *Alcoa Trasformazioni v. Komise*, T-332/06, nezveřejněný, EU:T:2009:79, bod 61.

131. Komise je povinna provést předběžné posouzení s členským státem, které odůvodní rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení, neboť se domnívá, že na základě známých skutečností lze sporné opatření považovat za podporu a existují pochybnosti o jeho slučitelnosti s vnitřním trhem.

132. Rozhodnutí o zahájení řízení musí obsahovat analýzu, která je předběžná, ale úplná, na základě známých údajů a prvků, aby zúčastněné strany mohly znát všechny právní důvody pro kvalifikaci opatření jako podpory neslučitelné s vnitřním trhem. Toto posouzení Komise je předběžné (nikoli však neúplné), protože se může v průběhu řízení změnit v důsledku argumentů předložených zúčastněnými stranami.

133. Právo zúčastněných stran na obhajobu je však plně respektováno, pokud jsou již v době rozhodnutí o zahájení řízení seznámeny se všemi skutečnostmi a právními argumenty na podporu kvalifikace provedené Komisí, i když předběžně. Pouze v případě, že některá posouzení nebo testy vyžadují z důvodu zvláštní technické složitosti další prvky, které může Komise přezkoumat pouze po zásahu jiných zúčastněných stran než členského státu (s nímž již proběhlo jednání během předběžného posouzení), mohou být odloženy až do doby řízení s konkrétním odůvodněním v tomto smyslu. To platí i pro srovnávací analýzu.

134. Jakmile je výše popsané důkazní břemeno splněno, je správné, že se přezkum Tribunálu musí omezit na existenci zjevně nesprávného posouzení v analýze Komise, neboť soud se nemůže zabývat podstatou již provedených složitých a důkladných posouzení. V opačném případě, tj. v případě nedostatečného a neúplného odůvodnění, hrozí, že omezení soudního přezkumu na existenci zjevné chyby v analýze Komise povede k překroucení řádného rozložení důkazního břemene v neprospěch zúčastněných stran, které mají zájem podpořit opačný názor než Komise.

135. V projednávané věci sice souhlasím s tvrzeními Komise o mezích soudního přezkumu, jak byly potvrzeny v nejnovější judikatuře Soudního dvora²⁸, pokud jde o kvalifikaci sporného opatření jako selektivního, ale výše uvedené nedostatky odůvodnění mi neumožňují dospět k závěru, že druhý důvod kasačního opravného prostředku, který je ve skutečnosti správně podřazen prvnímu, by měl být zamítnut.

136. V případě, že by Soudní dvůr nedospěl k závěru, že prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku je třeba vyhovět a že odůvodnění, v němž Tribunál nevytkl rozhodnutí Komise nedostatek odůvodnění, je tedy třeba považovat za bezvadné, důkazy obsažené ve spise, zejména absence srovnávací analýzy v rozhodnutí o zahájení řízení, umožňují považovat rozhodnutí Komise za stížené zjevně nesprávným posouzením.

VI. Závěry

137. Na základě všech výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr:

- vyhověl prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku,
- zrušil napadený rozsudek a rozhodnutí Komise.

²⁸ – Rozsudek ze dne 16. března 2021, Komise v. Polsko, C-562/19 P, EU:C:2021:201, body 50 a 52.