



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

14. prosince 2023 *

„Kasační opravný prostředek – Státní podpora – Pobídka v oblasti životního prostředí přijatá Španělským královstvím ve prospěch uhelných elektráren – Rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení – Žaloba na neplatnost“

Ve spojených věcech C-693/21 P a C-698/21 P,

jejichž předmětem jsou dva kasační opravné prostředky na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podané dne 18. listopadu 2021 a dne 19. listopadu 2021,

EDP España SA, se sídlem v Oviedu (Španělsko), zástupci: původně J. L. Buendía Sierra, A. Lamadrid de Pablo a V. Romero Algarra, abogados, poté A. Lamadrid de Pablo a V. Romero Algarra, abogados,

žalobkyně ve věci C-693/21 P,

podporovaná:

Endesa Generación SAU, se sídlem v Seville (Španělsko), zástupci: M. B. Barrantes Díaz, abogada, a M. Petite, avocat,

vedlejší účastnice v řízení o kasačním opravném prostředku,

další účastnice řízení:

Naturgy Energy Group SA, dříve Gas Natural SDG SA, se sídlem v Madridu (Španělsko), zástupci: J. Blanco Carol a F. E. González Díaz, abogados,

žalobkyně v prvním stupni,

Evropská komise, zástupci: C.-M. Carrega, P. Němečková a D. Recchia, jako zmocněnkyně,

žalovaná v prvním stupni,

Generaciones Eléctricas Andalucía SLU, dříve Viesgo Producción SL, se sídlem v Santanderu (Španělsko), zástupci: L. de Pedro Martín a L. Ques Mena, abogados,

vedlejší účastnice v prvním stupni,

* Jednací jazyk: španělština.

a

Naturgy Energy Group SA, dříve Gas Natural SDG SA, se sídlem v Madridu, zástupci: J. Blanco Carol a F. E. González Díaz, abogados,

žalobkyně ve věci C-698/21 P,

podporovaná:

Endesa Generación SAU, se sídlem v Seville, zástupci: M. B. Barrantes Díaz, abogada, a M. Petite, avocat,

vedlejší účastnice v řízení o kasačním opravném prostředku,

další účastnice řízení:

Evropská komise, zástupci: C.-M. Carrega, P. Němečková a D. Recchia, jako zmocněnkyně,

žalovaná v prvním stupni,

EDP España SA, se sídlem v Oviedu, zástupci: původně J. L. Buendía Sierra, A. Lamadrid de Pablo a V. Romero Algarra, abogados, poté A. Lamadrid de Pablo a V. Romero Algarra, abogados,

Generaciones Eléctricas Andalucía SLU, dříve Viesgo Producción SL, se sídlem v Santanderu, zástupci: L. de Pedro Martín a L. Ques Mena, abogados,

vedlejší účastnice řízení v první stupni,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení: C. Lycourgos, předseda senátu, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot (zpravodaj), S. Rodin a L. S. Rossi, soudci,

generální advokát: G. Pitruzzella,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 13. července 2023,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Kasačními opravnými prostředky se EDP España SA (C-693/21) a Naturgy Energy Group SA (C-698/21) domáhají zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 8. září 2021, Naturgy Energy Group v. Komise (T-328/18, dále jen „napadený rozsudek“, EU:T:2021:548), kterým Tribunál zamítl žalobu na neplatnost podanou Naturgy Energy Group, dříve Gas Natural

SDG SA, proti rozhodnutí Komise C(2017) 7733 final ze dne 27. listopadu 2017 o státní podpoře SA.47912 (2017/NN). – Pobídka v oblasti životního prostředí ve prospěch uhelných elektráren (dále jen „sporné rozhodnutí“).

Právní rámec

- 2 Článek 4 odst. 4 nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 [SFEU] (Úř. věst. 2015, L 248, s. 9), stanoví:

„Shledá-li [Evropská k]omise po předběžném posouzení, že existují pochybnosti o slučitelnosti oznámeného opatření s vnitřním trhem, rozhodne o zahájení postupu podle čl. 108 odst. 2 [SFEU] [...]“

- 3 Článek 6 odst. 1 uvedeného nařízení stanoví:

„1. Rozhodnutí o zahájení formální[ho] 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 dotýčný členský stát a ostatní zúčastněné strany vyzvány k předložení připomínek v předepsané lhůtě, která obvykle nepřesáhne jeden měsíc. V řádně odůvodněných případech může Komise tuto lhůtu prodloužit.“

- 4 Článek 9 odst. 1 a 2 uvedeného 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 dotýčným členským státem oznámené opatření není podporou, zveřejní tento nález prostřednictvím rozhodnutí.“

Skutečnosti předcházející sporu a sporné rozhodnutí

- 5 Od roku 1998 do roku 2007 mohly všechny španělské elektrárny bez ohledu na použitou technologii získat podporu nazvanou „garance výkonu“, aby se zajistilo udržení a vytváření výrobních kapacit v elektroenergetické soustavě a zajistilo dosažení odpovídající úrovně garance dodávek; výjimkou však byla zařízení na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů, která byla předmětem samostatné finanční pobídky.
- 6 V roce 2007 udělil španělský zákonodárce ministru průmyslu, cestovního ruchu a obchodu pravomoc nahradit garanci výkonu finanční pobídkou nazvanou „odměna za kapacitu“
- 7 Toto rozhodnutí bylo provedeno 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 sazby za elektřinu s platností od 1. července 2007) ze dne 29. června 2007 (BOE č. 156 ze dne 30. června 2007, s. 28324), které stanoví, že „odměna za kapacitu“ vstupuje v platnost dnem 1. října 2007.
- 8 Režim „odměny za kapacitu“ byl upraven prostřednictvím 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), ze dne 27. září 2007 (BOE č. 234, ze dne 29. září 2007, s. 39690, dále jen „vyhláška ITC/2794/2007“).

- 9 Tato vyhláška stanoví „odměnu za kapacitu“ určenou zejména k podpoře investic do výroby. Za tím účelem obsahuje dvě pobídky pro výrobní zařízení, která spadají do běžného režimu poloostrovní soustavy a mají instalovaný výkon 50 megawattů nebo více (MW).
- 10 První pobídka se týká zařízení, která byla uvedena do provozu po 1. lednu 1998 a dosud nedosáhla deseti let provozu. Jejím cílem je podpora výstavby a účinné uvedení nových zařízení do provozu prostřednictvím finanční kompenzace investičních nákladů. Její výše je stanovena na 20 000 eur za MW ročně.
- 11 Druhá pobídka (dále jen „sporné opatření“), kterou je podle bodu 10 přílohy III vyhlášky ITC/2794/2007 oprávněn poskytnout ministr průmyslu, cestovního ruchu a obchodu, se týká rozšíření nebo podstatných úprav stávajících zařízení nebo investic do nových zařízení v oblasti prioritních technologií v souladu s cíli energetické politiky a bezpečnosti dodávek.
- 12 Její režim byl upraven 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), ze dne 28. prosince 2007 (BOE č. 312, ze dne 29. prosince 2007, s. 53781, dále jen „vyhláška ITC/3860/2007“).
- 13 Z vyhlášky ITC/3860/2007 vyplývá, že na uvedenou 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 Consejo de Ministros (Rada ministrů, Španělsko) dne 7. prosince 2007.
- 14 Tyto elektrárny musí být zahrnuty do tzv. emisního „listu“ stanoveného PNRE-GIC, který předepisuje povolená množství emisí pro jednotlivé podniky, z jednoho z důvodů, které jsou v něm vyjmenovány.
- 15 Kromě toho musí být investice schváleny před vstupem v platnost vyhlášky ITC/2794/2007, dne 1. října 2007, anebo musí být žádost o schválení podána nejméně tři měsíce před tímto datem.
- 16 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 datem vstupu v platnost vyhlášky ITC/3860/2007.
- 17 Jsou-li tyto podmínky splněny, mají uhelné elektrárny nárok na finanční podporu ve výši 8 750 EUR za MW ročně po dobu deseti let ode dne vydání rozhodnutí, kterým se schvaluje akt uvedení dotovaných zařízení do provozu.
- 18 Dne 29. dubna 2015 zahájila Komise šetření státní podpory na trhu kapacitních mechanismů v jedenácti členských státech, včetně Španělského království.
- 19 Dne 4. dubna 2017, po jeho ukončení, oznámila Komise španělským orgánům zahájení šetření sporného opatření.
- 20 Dne 27. listopadu 2017 přijala Komise sporné rozhodnutí, kterým zahájila formální vyšetřovací řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU.
- 21 Ve sporném rozhodnutí Komise uvedla, že dospěla k předběžnému závěru, že sporné opatření představuje státní podporu, a vyjadřuje pochybnosti o jeho slučitelnosti s vnitřním trhem.

Žaloba k Tribunálu a napadený rozsudek

- 22 Dne 28. května 2018 se společnost Naturgy Energy Group, španělský podnik zabývající se zejména výrobou elektřiny prostřednictvím uhelných elektráren, návrhem došlým kanceláři Tribunálu domáhala zrušení sporného rozhodnutí.
- 23 EDP España a Viesgo Producción SL, dvěma španělským společnostem, které měly prospěch ze sporného opatření, bylo povoleno vedlejší účastenství na její podporu.
- 24 Napadeným rozsudkem Tribunál žalobu na neplatnost zamítl.
- 25 Zprvce Tribunál zamítl jako neopodstatněný první žalobní důvod vycházející z porušení povinnosti odůvodnění, pokud jde o selektivní povahu dotčeného opatření.
- 26 V bodě 60 napadeného rozsudku Tribunál připomněl, že podle nařízení 2015/1589 se rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení může omezit na shrnutí relevantních skutkových a právních okolností, na předběžné hodnocení dotčeného státního opatření směřující k určení, zda má charakter podpory, a na uvedení důvodů, které vyvolávají pochybnosti o jeho slučitelnosti s vnitřním trhem.
- 27 V bodě 61 napadeného rozsudku Tribunál dodal, že Komise byla povinna zahájit toto řízení, pokud jí první přezkum neumožnil překonat veškeré obtíže vyvolané otázkou, zda zkoumané opatření představuje podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, přinejmenším pokud při tomto prvním přezkumu nemohla nabýt přesvědčení, že je toto opatření, za předpokladu, že představuje státní podporu, v každém případě slučitelné s vnitřním trhem.
- 28 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.
- 29 V bodě 63 napadeného rozsudku Tribunál dodal, že nutně prozatímní povaha kvalifikace státního opatření jako státní podpory v takovém rozhodnutí je potvrzena čl. 9 odst. 2 nařízení 2015/1589, který stanoví, že Komise může na konci formálního vyšetřovacího řízení určit, že dané opatření nepředstavuje podporu.
- 30 V bodech 64 a 65 napadeného rozsudku Tribunál odmítl jako irelevantní argumenty žalobkyně vycházející z věcí, v nichž byly vydány rozsudky ze dne 20. prosince 2017, Comunidad Autónoma de Galicia a Retegal v. Komise (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), jakož i ze dne 21. prosince 2016, Komise v. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), z důvodu, že se první rozsudek týkal rozhodnutí o ukončení formálního vyšetřovacího řízení a druhý se netýkal přezkumu dodržení povinnosti uvést odůvodnění.
- 31 V bodě 73 napadeného rozsudku měl Tribunál za to, že na základě povahy, znění, obsahu, kontextu a relevantních právních předpisů týkajících se napadeného rozhodnutí mohla společnost Naturgy Energy Group, navzdory stručnosti odůvodnění týkajícího se selektivní povahy sporného opatření, pochopit důvody, na nichž spočívá předběžný názor Komise, že se opatření jeví jako selektivní v tom smyslu, že zvýhodňuje některé uhelné elektrárny oproti jiným, nebo oproti elektrárnám vyrábějícím elektřinu z jiných technologií. Upřesnil, že toto zjištění

vyplývá rovněž z bodu 30 sporného rozhodnutí, který i když není součástí odůvodnění selektivní povahy sporného opatření, uvádí, že příjemci tohoto opatření jsou v soutěžním vztahu s jinými výrobci elektřiny.

- 32 V bodě 74 napadeného rozsudku Tribunál odmítl argument Naturgy Energy Group, podle kterého Komise porušila povinnost uvést odůvodnění a nevysvětlila, zda sporné opatření zvýhodňuje některé podniky nebo odvětví výroby oproti jiným, které se nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci, pokud jde o cíl tohoto opatření. V tomtéž bodě zdůraznil, že povinnost uvést, ve fázi předběžného posouzení v rámci formálního vyšetřovacího řízení, za všech okolností odůvodnění týkající se srovnatelnosti situací, se může ukázat jako předčasná a předjímá závěry, které je třeba vyvodit na konci řízení.
- 33 V bodě 81 napadeného rozsudku tedy Tribunál zamítl první žalobní důvod jako neopodstatněný.
- 34 Zadruhé Tribunál rovněž zamítl jako neopodstatněný druhý žalobní důvod vycházející z porušení čl. 107 odst. 1 SFEU, a to pokud jde o selektivitu sporného opatření, a v důsledku toho i žalobu v plném rozsahu.
- 35 Konečně Tribunál rozhodl, že Naturgy Energy Group ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí a že společnosti Viesgo Producción a EDP España ponесou vlastní náklady řízení.

Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastnic řízení o kasačním opravném prostředku

- 36 Kasačními opravnými prostředky ve věcech C-693/21 P a C-698/21 P, společnosti EDP España a Naturgy Energy Group, tedy vedlejší účastnice řízení a žalobkyně v řízení v prvním stupni, navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil jak napadený rozsudek, tak sporné rozhodnutí. Společnost EDP España dále navrhuje, aby byla Komisi uložena náhrada nákladů řízení před Soudním dvorem a společnost Naturgy Energy Group navrhuje, aby byla Komisi uložena náhrada nákladů řízení v obou stupních.
- 37 Ve věcech C-693/21 P a C-698/21 P Komise navrhuje, aby Soudní dvůr zamítl kasační opravné prostředky a uložil navrhovatelkám náhradu nákladů řízení, zatímco Generaciones Eléctricas Andalucía SLU, dříve Viesgo Producción, vedlejší účastnice řízení v prvním stupni, navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil napadený rozsudek, zrušil sporné rozhodnutí a uložil Komisi náhradu nákladů řízení v obou stupních.
- 38 Usneseními předsedy Soudního dvora ze dne 31. května 2022, EDP España v. Naturgy Energy Group a Komise (C-693/21 P, EU:C:2022:415), jakož i ze dne 31. května 2022, Naturgy Energy Group v. Komise (C-698/21 P, EU:C:2022:417), bylo společnosti Endesa Generación SAU povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání navrhovatelek. Ve spise vedlejšího účastníka ve věci C-698/21 P navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil napadený rozsudek, zrušil sporné rozhodnutí a uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 39 Rozhodnutím ze dne 31. ledna 2023 byly věci C-693/21 P až C-698/21 P spojeny pro účely ústní části řízení a rozsudku.

Ke kasačním opravným prostředkům

První důvody kasačních opravných prostředků, které se zakládají na porušení povinnosti odůvodnění v rozsahu, v němž má opatření selektivní povahu.

Argumentace účastníků řízení

- 40 Prvními důvody kasačních opravných prostředků, které sestávají ze tří částí, EDP España a Naturgy Energy Group tvrdí, že Tribunál nesprávně zamítl jako neopodstatněný žalobní důvod společnosti Naturgy Energy Group vycházející z porušení povinnosti uvést odůvodnění, pokud jde o selektivní povahu sporného opatření.
- 41 Prvními částmi prvních důvodů kasačních opravných prostředků tvrdí, že se Tribunál v bodech 64 a 65 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení při výkladu zásad vyplývajících z rozsudků 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).
- 42 Domnívají se, že požadavky na odůvodnění rozhodnutí Komise jsou stejné bez ohledu na to, zda se jedná o rozhodnutí o zahájení nebo o ukončení formálního vyšetřovacího řízení. Zásady vyplývající z rozsudku ze dne 20. prosince 2017, Comunidad Autónoma de Galicia a Retegal v. Komise (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), nejsou relevantní pouze rozhodnutí o ukončení.
- 43 Na rozdíl od toho, co uvedl Tribunál v bodě 65 napadeného rozsudku, Soudní dvůr kromě toho v rozsudku ze dne 21. prosince 2016, Komise v. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), rozhodl o povinnosti uvést odůvodnění týkající se selektivní povahy opatření.
- 44 Ve druhých částech prvních důvodů kasačních opravných prostředků navrhovatelky tvrdí, že Tribunál v bodě 66 napadeného rozsudku nesprávně vyložil zásady vyplývající z rozsudků ze dne 10. března 2016, HeidelbergCement v. Komise (C-247/14 P, EU:C:2016:149), a ze dne 16. října 2014, Alcoa Trasformazioni v. Komise (T-177/10, EU:T:2014:897), když měl za to, že kontext přijetí aktu umožňuje „zhojit stručnost, neurčitost a všeobecnost“ jeho odůvodnění.
- 45 Cílem povinnosti uvést odůvodnění je umožnit adresátovi, aby se seznámil s odůvodněním rozhodnutí, a příslušnému soudu, aby vykonal přezkum, takže na rozdíl od toho, co vyplývá z bodu 72 napadeného rozsudku, je odůvodnění bodu 28 sporného rozhodnutí zjevně nedostatečné.
- 46 Ačkoli Tribunál v bodě 73 napadeného rozsudku uznal „stručnou“ povahu odůvodnění Komise týkajícího se selektivní povahy sporného opatření, pokusil se to v bodě 66 napadeného rozsudku napravit odkazem na kontext, v němž Naturgy Energy Group vykonává činnost, jakož i na skutečnosti obsažené v její žalobě v prvním stupni.
- 47 Kromě toho na rozdíl od toho, co Tribunál uvedl v bodě 74 napadeného rozsudku, skutečnost, že sporné rozhodnutí je rozhodnutím o zahájení formálního vyšetřovacího řízení, nezavazuje Komisi povinnosti provést srovnávací analýzu pro účely posouzení kritéria selektivity.

- 48 Kromě toho je třeba zohlednit právní důsledky zahájení formálního vyšetřovacího řízení, připomenuté v bodě 28 rozsudku ze dne 21. prosince 2016, Komise v. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), vůči příjemcům opatření, které je předmětem tohoto řízení.
- 49 Třetími částmi prvních důvodů kasačních opravných prostředků navrhovatelky konečně tvrdí, že v Tribunál v bodech 68 až 73 napadeného rozsudku rovněž porušil povinnost odůvodnění, když uznal „stručnou“ povahu odůvodnění sporného rozhodnutí ve snaze ji „napravit“. Mimoto v každém případě bod 30 sporného rozhodnutí, na který Tribunál odkázal v bodě 73 napadeného rozsudku, není relevantní pro vysvětlení selektivity opatření.
- 50 Společnost Generaciones Eléctricas Andalucía vstoupila do řízení jako vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání navrhovatelek ve věcech C-693/21 P a C-698/21 P s podobnými argumenty.
- 51 Komise má za to, že první důvod kasačního opravného prostředku uplatněný ve věcech C-693/21 P a C-698/21 P musí být zamítnut jako neopodstatněný.
- 52 Tvrdí, že Tribunál se nedopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 59 až 63 napadeného rozsudku připomněl požadavky spojené s povinností uvést odůvodnění, a že následně právem odmítl, zejména v bodech 64 a 66 až 77 napadeného rozsudku, argumenty žalobkyně a vedlejších účastnic řízení v prvním stupni na podporu nedostatečnosti odůvodnění, pokud jde o selektivní povahu sporného opatření.
- 53 Dodává, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 20. prosince 2017, Comunidad Autónoma de Galicia a Retegal v. Komise (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), v němž rozhodl, že byla porušena povinnost uvést odůvodnění, vycházel jednak z okolnosti, že rozhodnutí dotčené v této věci neobsahovalo nic, co by umožňovalo pochopit selektivní povahu opatření, které je jeho předmětem, a jednak z toho, že selektivita nemohla vyplývat z pouhého upřesnění, že se zkoumané opatření vztahuje pouze na jedno odvětví činnosti. Podle Komise je situace v projednávané věci odlišná, jelikož při odůvodnění selektivity sporného opatření vycházela z okolnosti, že z tohoto opatření mají prospěch pouze některé elektrárny, které používají uhlí jako hlavní palivo. Kromě toho Soudní dvůr v tomto rozsudku každopádně nemusel zohlednit zvláštní kontext zahájení formálního vyšetřovacího řízení.
- 54 Komise rovněž tvrdí, že Tribunál v bodě 66 napadeného rozsudku nesprávně vyložil a nesprávně použil rozsudky ze dne 10. března 2016, HeidelbergCement v. Komise (C-247/14 P, EU:C:2016:149), a ze dne 16. října 2014, Alcoa Trasformazioni v. Komise (T-177/10, EU:T:2014:897), neboť se omezil na konstatování, že sporné rozhodnutí bylo přijato v kontextu, který byl žalobkyni v prvním stupni dobře znám.
- 55 Pokud jde o argument, že se Tribunál pokusil napravit stručnost odůvodnění tím, že vycházel z kontextu a z toho, že žalobkyně v prvním stupni měla znalost použitelného právního rámce, Komise uvádí, že na rozdíl od odůvodnění dotčeného aktu v rozsudku ze dne 10. března 2016, HeidelbergCement v. Komise (C-247/14 P, EU:C:2016:149), není odůvodnění sporného rozhodnutí ani vágní, ani mimořádně stručné.
- 56 Komise dodává, že odůvodnění sporného rozhodnutí může být stručné, pokud zúčastněné strany mohou pochopit důvody, proč měla předběžně za to, že sporné opatření je selektivní a že Tribunál může vykonat přezkum legality. Opírá se zejména o čl. 6 odst. 1 nařízení 2015/1589.

- 57 Pokud jde o údajnou neexistenci úvah týkajících se selektivity sporného opatření, Tribunál v bodě 75 napadeného rozsudku správně uvedl, že žalobkyně v prvním stupni pochopila, že Komise prokázala, že opatření bylo poskytnuto výlučně uhelným elektrárnám s vyloučením elektráren využívajících jiné technologie. Pokud jde o nepříznivé právní důsledky, které by pro příjemce prováděného opatření vyplývaly ze zahájení formálního vyšetřovacího řízení, ty jsou v projednávané věci hypotetické.
- 58 Pokud jde o argument navrhovatelek, podle kterého se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodě 73 napadeného rozsudku vycházel z částí sporného rozhodnutí, které nebyly nutně obsaženy v části tohoto rozhodnutí věnované analýze selektivity, Komise tvrdí, že zjištění uvedené v tomto bodě sloužilo pouze k potvrzení její analýzy.
- 59 Mimoto dodržení povinnosti uvést odůvodnění v žádném případě nepředpokládá, že rozhodnutí Komise mají zvláštní strukturu, a podle Komise stačí, aby se účastníci řízení mohli seznámit s důvody, které odůvodňovaly dotčené rozhodnutí.
- 60 Navíc je třeba zohlednit různé prvky rozhodnutí a přezkoumat jeho obsah „v celku“ (rozsudek ze dne 25. července 2018, Komise v. Španělsko a další, C-128/16 P, EU:C:2018:591, bod 93).

Posouzení Soudního dvora

- 61 Z ustálené judikatury vyplývá, že odůvodnění vyžadované článkem 296 SFEU musí být přizpůsobeno povaze dotčeného aktu a musí z něho jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu, jenž předmětný akt vydal, tak aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a soud Evropské unie mohl vykonávat 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 a citovaná judikatura).
- 62 Pokud jde o rozhodnutí Komise zahájit formální vyšetřovací řízení, je třeba připomenout, že čl. 6 odst. 1 nařízení 2015/1589 stanoví, že takové rozhodnutí shrne relevantní skutkové a právní otázky, zahrne „předběžné hodnocení“ Komise o charakteru dotčeného státního opatření jako podpory a vyloží pochybnosti o jeho slučitelnosti s vnitřním trhem.
- 63 Mimoto jak Tribunál správně uvedl v bodě 63 napadeného rozsudku, prozatímní povaha kvalifikace státního opatření jako státní podpory v takovém rozhodnutí je potvrzena čl. 9 odst. 2 nařízení 2015/1589, který stanoví, že Komise může na konci formálního vyšetřovacího řízení určit, že dané opatření nepředstavuje podporu.
- 64 Nicméně, jak vyplývá z čl. 4 odst. 4 uvedeného nařízení, nic to nemění na tom, že v rámci rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení Komise konstatuje, i když jen předběžně, jak kvalifikaci zkoumaného opatření jako státní podpory, tak existenci pochybností o jeho slučitelnosti s vnitřním trhem.

- 65 Toto rozhodnutí má mimo jiné samostatné právní účinky, zejména pokud jde o odklad provádění zkoumaného opatření (v tomto smyslu viz zejména rozsudek ze dne 24. října 2013, *Deutsche Post v. Komise*, C-77/12 P, EU:C:2013:695, bod 53 a citovaná judikatura). Vnitrostátní soudy se musí zdržet přijímání rozhodnutí, jež by byla v rozporu s takovým rozhodnutím Komise, byť prozatímním. Proto jsou vnitrostátní soudy povinny přijmout všechna nezbytná opatření za účelem vyvození důsledků z případného porušení povinnosti pozastavit provádění dotčeného opatření (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. listopadu 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, body 41 a 42).
- 66 Konečně je třeba rovněž zohlednit skutečnost, že v souladu s čl. 6 odst. 1 nařízení 2015/1589 umožňuje formální vyšetřovací řízení dotčenému členskému státu a ostatním zúčastněným stranám předložit připomínky k analýze Komise.
- 67 Z toho vyplývá, že byť má analýza Komise prozatímní povahu, je tento orgán nicméně povinen jasně a jednoznačně uvést důvody, proč měl za to, že dotčené opatření může představovat státní podporu.
- 68 Z toho důvodu je stížena nesprávným právním posouzením analýza Tribunálu v bodě 64 napadeného rozsudku, podle níž byly argumenty Naturgy Energy Group a vedlejších účastníků řízení v prvním stupni týkající se porušení povinnosti uvést odůvodnění sporného rozhodnutí, které byly vyvozeny z věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 20. prosince 2017, *Comunidad Autónoma de Galicia a Retegal v. Komise* (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), irelevantní pouze z toho důvodu, že se uvedená věc týkala rozhodnutí Komise o ukončení formálního vyšetřovacího řízení.
- 69 V tomto ohledu nelze judikaturu Soudního dvora týkající se povinnosti uvést odůvodnění rozhodnutí ukončujícího formální vyšetřovací řízení v zásadě považovat za irelevantní, pokud jde o rozhodnutí o zahájení tohoto řízení.
- 70 Tribunál se navíc v bodě 74 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že Komise neměla povinnost uvést důvody, byť stručně, proč sporné opatření zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví výroby ve srovnání s jinými podniky, které se nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci, zejména z důvodu, že uložit povinnost za všech okolností ve fázi předběžné analýzy v rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení uvést odůvodnění týkající se srovnatelnosti situací by se mohlo ukázat jako předčasné.
- 71 Je třeba připomenout, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že opatření, které zvýhodňuje pouze jedno odvětví činnosti nebo pouze některé podniky v tomto odvětví, není nutně selektivní a že 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 (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. prosince 2016, *Komise v. Hansestadt Lübeck*, C-524/14 P, EU:C:2016:971, bod 58, jakož i ze dne 20. prosince 2017, *Comunidad Autónoma de Galicia a Retegal v. Komise*, C-70/16 P, EU:C:2017:1002, bod 61).
- 72 Z výše uvedeného vyplývá, že pokud se Komise pro účely rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení domnívá, že opatření je selektivní, musí uvést, byť stručně, důvody, proč má za to, že v rámci daného právního režimu je účinkem tohoto opatření zvýhodnění určitých podniků oproti jiným podnikům, které se s ohledem na cíl sledovaný tímto režimem nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci.

- 73 Z bodů 72 a 73 napadeného rozsudku, na které odkazuje jeho bod 74, však nijak nevyplývá, že by Komise uvedla důvody, proč se uhelné elektrárny zahrnuté do PNRE-GIC, které mají prospěch ze sporného opatření, nacházejí ve skutkové a právní situaci srovnatelné se situací jiných elektráren, na které se toto opatření s ohledem na cíl sledovaný tímto opatřením nevztahuje.
- 74 V bodě 72 napadeného rozsudku se totiž Tribunál omezil na konstatování, že sporné rozhodnutí uvádí, že se sporné opatření vztahuje výlučně na uhelné elektrárny zahrnuté v PNRE-GIC, z kterého vyvodil, že výraz „výlučně“ uvedený v jeho bodě 28 umožňuje odlišit uhelné elektrárny zahrnuté do PNRE-GIC od elektráren používajících jinou technologii nebo od jakékoli elektrárny nezahrnuté do uvedeného plánu.
- 75 Mimoto Tribunál v bodě 73 napadeného rozsudku obecně odkázal na povahu, znění, obsah, kontext přijetí a všechny relevantní právní předpisy týkající se sporného rozhodnutí a vyvodil závěr, že navzdory povaze odůvodnění týkajícího se selektivní povahy sporného opatření, kterou sám uznal za „stručnou“, mohla žalobkyně v prvním stupni pochopit důvody, na nichž spočívá předběžný názor Komise, že se opatření jeví jako selektivní.
- 76 Je třeba uvést, že ačkoli Tribunál v tomtéž bodě odkázal rovněž na bod 30 sporného rozhodnutí jako základ své analýzy, který zmiňuje existenci soutěžního vztahu mezi příjemci opatření a jinými výrobci elektřiny, ani taková skutečnost nemůže stačit k tomu, aby právně dostačujícím způsobem vysvětlila srovnatelnost situací mezi elektrárnami, na které se vztahuje sporné opatření, a elektrárnami, které z něj nemají prospěch (obdobně viz rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Komise v. Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, bod 59).
- 77 Je třeba dodat, že ačkoli pro účely posouzení odůvodnění rozhodnutí je třeba přezkoumat jeho obsah jako celek, (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. července 2018, Komise v. Španělsko a další, C-128/16 P, EU:C:2018:591, bod 93), nemůže takový přezkum zhojit neexistenci jakéhokoliv náznaku srovnatelnosti situací, jako je tomu v projednávané věci, mezi elektrárnami, které mají prospěch ze sporného opatření, a elektrárnami, které z něj nemají prospěch.
- 78 S ohledem na výše uvedené je třeba vyhovět prvním důvodům kasačních opravných prostředků navrhovatelek ve věcech C-693/21 P a C-698/21 P.
- 79 Napadený rozsudek je tudíž třeba zrušit, aniž je třeba analyzovat druhé důvody, které navrhovatelky uplatnily podpůrně na podporu svých kasačních opravných prostředků a které vycházejí z porušení čl. 107 odst. 1 SFEU, pokud jde o kritérium selektivity.

K žalobě před Tribunálem

- 80 Podle čl. 61 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie může Soudní dvůr Evropské unie v případě, že zruší rozhodnutí Tribunálu, sám vydat konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje.
- 81 Tak je tomu v projednávané věci, jelikož důvody žaloby v prvním stupni směřující ke zrušení sporného rozhodnutí byly předmětem kontradiktorní diskuze před Tribunálem a jejich přezkum nevyžaduje přijetí žádného dodatečného organizačního procesního opatření nebo dokazování (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. března 2023, Komise a další v. Pharmaceutical Works Polpharma, C-438/21 P až C-440/21 P, EU:C:2023:213, bod 98).

- 82 V tomto ohledu je třeba uvést, že z důvodů uvedených v bodech 61 až 67 tohoto rozsudku je Komise v rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení povinna na základě článku 296 SFEU jasně a jednoznačně uvést důvody, proč měla za to, že dotčené opatření může představovat státní podporu. Jak bylo uvedeno v bodě 72 tohoto rozsudku, má-li tedy tento orgán za to, že opatření je selektivní, musí uvést, byť stručně, důvody, proč má za to, že v rámci daného právního režimu je účinkem tohoto opatření zvýhodnění určitých podniků oproti jiným podnikům, které se s ohledem na cíl sledovaný tímto režimem nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci.
- 83 Stačí přitom uvést, že v projednávané věci Komise z důvodů uvedených v bodech 73 až 77 tohoto rozsudku nesplnila povinnost uvést odůvodnění, který jí ukládá článek 296 SFEU, jelikož neuvedla důvody, proč sporné opatření zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví výroby oproti jiným podnikům, které se nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci, a má tedy selektivní povahu.
- 84 Proto je třeba vyhovět prvnímu důvodu žaloby Naturgy Energy Group v prvním stupni a sporné rozhodnutí zrušit, aniž je nutné zkoumat druhý důvod uvedené žaloby.

K nákladům řízení

- 85 Článek 184 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora stanoví, že je-li kasační opravný prostředek opodstatněný a Soudní dvůr vydá sám konečné rozhodnutí ve věci, rozhodne o nákladech řízení.
- 86 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu, jenž se na řízení použije na základě jeho čl. 184 odst. 1, se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise neměla v projednávaných věcech úspěch a Naturgy Energy Group a EDP España požadovaly náhradu nákladů řízení, je důvodné Komisi uložit, aby nesla vlastní náklady řízení a nahradila náklady řízení vynaložené Naturgy Energy Group v řízení v prvním stupni a v řízení před Soudním dvorem a náklady řízení vynaložené EDP España v řízení před Soudním dvorem.
- 87 Článek 184 odst. 4 jednacího řádu stanoví, že nepodal-li kasační opravný prostředek sám vedlejší účastník řízení v prvním stupni, může mu být uložena náhrada nákladů řízení o kasačním opravném prostředku jen tehdy, účastnil-li se písemné nebo ústní části řízení před Soudním dvorem. Pokud se řízení účastní, může Soudní dvůr rozhodnout, že tento účastník řízení nese vlastní náklady řízení. V souladu s těmito ustanoveními ponese Generaciones Eléctricas Andalucía, vedlejší účastnice řízení v prvním stupni, která se účastnila řízení před Soudním dvorem, vlastní náklady řízení.
- 88 Konečně podle čl. 140 odst. 3 jednacího řádu, který se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě čl. 184 odst. 1 téhož jednacího řádu, může Soudní dvůr rozhodnout, že vlastní náklady řízení nesou i jiní vedlejší účastníci, než jsou účastníci uvedení v čl. 140 odst. 1 a 2 jednacího řádu. V souladu s těmito ustanoveními ponese Endesa Generación, vedlejší účastnice ve věcech C-693/21 P a C-698/21 P, vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

1) Rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 8. září 2021, Naturgy Energy Group v. Komise (T-328/18, EU:T:2021:548), se zrušuje.

- 2) Rozhodnutí Komise C(2017) 7733 final ze dne 27. listopadu 2017 o státní podpoře SA.47912 (2017/NN) – Pobídka v oblasti životního prostředí ve prospěch uhelných elektráren se zrušuje.**
- 3) Evropská komise ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené společností Naturgy Energy Group SA jak v řízení v prvním stupni ve věci T-328/18, tak v řízení o kasačním opravném prostředku ve věcech C-693/21 P a C-698/21 P, a náklady řízení vynaložené společností EDP España SA v řízení o kasačním opravném prostředku ve věci C-693/21 P.**
- 4) Společnost Generaciones Eléctricas Andalucía SLU ponese vlastní náklady řízení.**
- 5) Společnost Endesa Generación SAU ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy