



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

14. december 2023*

»Appel – statsstøtte – Spaniens vedtagelse af et miljømæssigt incitament for kulfyrede kraftværker – afgørelse om indledning af den formelle undersøgelsesprocedure – annulationssøgsmål«

I de forenede sager C-693/21 P og C-698/21 P,

angående to appeller i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat henholdsvis den 18. november 2021 og den 19. november 2021,

EDP España SA, Oviedo (Spanien), først ved abogados J.L. Buendía Sierra, A. Lamadrid de Pablo og V. Romero Algarra, derefter ved A. Lamadrid de Pablo og V. Romero Algarra,

appellant i sag C-693/21 P,

støttet af:

Endesa Generación SAU, Sevilla (Spanien), ved abogada M.B. Barrantes Díaz og avocat M. Petite,

intervenient i appelsagen,

de øvrige parter i appelsagen:

Naturgy Energy Group SA, tidligere Gas Natural SDG SA, Madrid (Spanien), ved abogados J. Blanco Carol og F.E. González Díaz,

sagsøger i første instans,

Europa-Kommissionen ved C.-M. Carrega, P. Němečková og D. Recchia, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

Generaciones Eléctricas Andalucía SLU, tidligere Viesgo Producción SL, Santander (Spanien), ved abogados L. de Pedro Martín og L. Ques Mena,

intervenient i første instans,

og

* Processprog: spansk.

Naturgy Energy Group SA, tidligere Gas Natural SDG SA, Madrid, ved advokater J. Blanco Carol og F.E. González Díaz,

appellant i sag C-698/21 P,

støttet af:

Endesa Generación SAU, Sevilla, ved advokat M.B. Barrantes Díaz og advokat M. Petite,

intervenient i appelsagen,

de øvrige parter i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved C.-M. Carrega, P. Němečková og D. Recchia, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

EDP España SA, Oviedo, først ved advokater J.L. Buendía Sierra, A. Lamadrid de Pablo og V. Romero Algarra, derefter ved A. Lamadrid de Pablo og V. Romero Algarra,

Generaciones Eléctricas Andalucía SLU, tidligere Viesgo Producción SL, Santander, ved advokater L. de Pedro Martín og L. Ques Mena,

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Lycourgos, og dommerne O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot (refererende dommer), S. Rodin og L.S. Rossi,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. juli 2023,

afsagt følgende

Dom

- 1 EDP España SA (sag C-693/21) og Naturgy Energy Group SA (sag C-698/21) har ved deres appeller nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 8. september 2021, Naturgy Energy Group mod Kommissionen (T-328/18, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2021:548), hvorved denne frifandt Kommissionen i det af Naturgy Energy Group, tidligere Gas Natural SDG SA, anlagte annulationssøgsmål til prøvelse af Kommissionens

afgørelse C(2017) 7733 final af 27. november 2017 om statsstøtte SA.47912 (2017/NN) – Vedtagelse af et miljømæssigt incitament for kulfyrede kraftværker (herefter »den omtvistede afgørelse«).

Retsforskrifter

- 2 Artikel 4, stk. 4, i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 [TEUF] (EUT 2015, L 248, s. 9) fastsætter:

»Konstaterer [Europa-]Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning giver anledning til tvivl om, hvorvidt den er forenelig med det indre marked, træffer den afgørelse om at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, [...] TEUF [...]«

- 3 Denne forordnings artikel 6, stk. 1, fastsætter:

»1. Afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure skal sammenfatte de relevante faktiske og retlige spørgsmål, indeholde en foreløbig vurdering fra Kommissionens side med hensyn til støttekarakteren af den påtænkte foranstaltning og anføre, om der er tvivl om, hvorvidt den er forenelig med det indre marked. I afgørelsen skal den pågældende medlemsstat og andre interesserede parter opfordres til at fremsætte bemærkninger inden for en nærmere fastsat frist, der normalt ikke må overstige en måned. I behørigt begrundede tilfælde kan Kommissionen forlænge denne frist.«

- 4 Følgende anføres i den nævnte forordnings artikel 9, stk. 1 og 2:

»1. Den formelle undersøgelsesprocedure afsluttes ved afgørelse i overensstemmelse med stk. 2-5, jf. dog artikel 10.

2. Finder Kommissionen, at den anmeldte foranstaltning, eventuelt efter at den pågældende medlemsstat har foretaget ændringer, ikke udgør støtte, fastslår den dette ved afgørelse.«

Twistens baggrund og den omtvistede afgørelse

- 5 Fra 1998 til 2007 kunne alle elektricitetsproduktionsanlæg i Spanien, uafhængigt af den anvendte teknologi, være omfattet af en støtte, som var benævnt »effektgaranti« og sigtede mod at fremme etableringen og opretholdelsen af produktionskapaciteten i elsystemet med henblik på at opnå et pålideligt forsyningsniveau, dog med undtagelse af vedvarende energianlæg, som var omfattet af et særskilt økonomisk incitament.
- 6 I 2007 gav den spanske lovgiver ministeren for industri, turisme og handel bemyndigelse til at erstatte effektgarantien med et økonomisk incitament benævnt »kapacitetsafgift«.
- 7 Denne beslutning blev formaliseret ved Real Decreto 871/2007 por el que se ajustan las tarifas eléctricas a partir del 1 de julio de 2007 (lovdekret nr. 871/2007 om tilpasning af elektricitetspriserne fra den 1.7.2007) af 29. juni 2007 (BOE nr. 156 af 30.6.2007, s. 28324), hvorefter »kapacitetsafgiften« skulle træde i kraft den 1. oktober 2007.

- 8 »Kapacitetsafgifts«-ordningen blev udformet i Orden ITC/2794/2007 por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de octubre de 2007 (bekendtgørelse ITC/2794/2007 om revision af elektricitetspriserne fra den 1.10.2007) af 27. september 2007 (BOE nr. 234 af 29.9.2007, s. 39690, herefter »ITC/2794/2007«).
- 9 Denne bekendtgørelse fastsætter en »kapacitetsafgift«, som navnlig sigter mod at fremme investeringer i produktionen. Med henblik herpå indeholder den to incitamentsforanstaltninger, som er bestemt til at yde støtte til produktionsanlæg, der er omfattet af den almindelige ordning vedrørende systemet i det spanske fastland og har en installeret effekt på 50 megawatt (MW) eller mere.
- 10 Den første incitamentsforanstaltning gælder anlæg, der er blevet taget i drift efter den 1. januar 1998 og endnu ikke har været i drift i ti år. Formålet med denne incitamentsforanstaltning er at fremme opførelse og ibrugtagning af nye anlæg gennem økonomisk kompensation for investeringsomkostningerne. Dens størrelse beløber sig til 20 000 EUR pr. MW og år.
- 11 Den anden incitamentsforanstaltning (herefter »den omtvistede foranstaltning«), som ministeren for industri, turisme og handel er bemyndiget til at yde i medfør af punkt 10 i bilag III til ITC/2794/2007, gælder udvidelser eller andre væsentlige ændringer af bestående anlæg, og investeringer i nye anlæg med prioriterede teknologier for at opfylde energipolitiske mål og forsyningssikkerhedsmål.
- 12 Ordningen blev udformet i Orden ITC/3860/2007 por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de enero de 2008 (bekendtgørelse ITC/3860/2007 om revision af elektricitetsstariffen fra den 1.1.2008) af 28. december 2007 (BOE nr. 312 af 29.12.2007, s. 53781, herefter »ITC/3860/2007«).
- 13 Det følger af ITC/3860/2007, at de kulfyrede kraftværker, som er omfattet af den nationale emissionsreduktionsplan for bestående store fyringsanlæg (herefter »PNRE-GIC«), godkendt ved det spanske ministerråds foranstaltning af 7. december 2007, kan være omfattet af den nævnte foranstaltning.
- 14 Disse kraftværker skal være inkluderet i det såkaldte »emissionsloft«, der er fastsat i PNRE-GIC og udtrykker den tilladte emissionskvote for hver virksomhed af en af de deri anførte årsager.
- 15 Investeringerne skal endvidere være blevet godkendt inden ikrafttrædelsen af ITC/2794/2007 den 1. oktober 2007, eller ansøgningen skal være indgivet senest tre måneder inden denne dato.
- 16 I 2011 blev støtten ifølge den omtvistede foranstaltning udvidet til at omfatte kulfyrede kraftværker, der ikke blot havde foretaget investeringer i afsvovlingsanlæg, men også andre »miljømæssige« investeringer for at reducere emissioner af svovloxid, inden datoen for ikrafttrædelsen af ITC/3860/2007.
- 17 Når disse betingelser er opfyldt, har kulfyrede kraftværker ret til en økonomisk støtte på 8 750 EUR pr. MW og år i ti år fra datoen for afgørelsen om godkendelse af retsakten om ibrugtagning af de anlæg, der har modtaget støtte.
- 18 Den 29. april 2015 indledte Kommissionen en statsstøtteundersøgelse af markedet for kapacitetsmekanismer i 11 medlemsstater, herunder Spanien.

- 19 Efter afslutningen af denne undersøgelse meddelte Kommissionen den 4. april 2017 de spanske myndigheder, at den ville foretage en undersøgelse af den omtvistede foranstaltning.
- 20 Den 27. november 2017 vedtog Kommissionen den omtvistede afgørelse, hvormed den indledte den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF.
- 21 I denne afgørelse erklærede Kommissionen, at den var nået frem til den foreløbige konklusion, at den omtvistede foranstaltning udgjorde statsstøtte, og at den nærede tvivl om dens forenelighed med det indre marked.

Søgsmålet for Retten og den appellerede dom

- 22 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 28. maj 2018 anlagde Naturgy Energy Group, et spansk selskab, som bl.a. er beskæftiget med elektricitetsproduktion i kulfyrede kraftværker, sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse.
- 23 EDP España og Viesgo Producción SL, to af de af den omtvistede foranstaltning begunstigede spanske selskaber, fik tilladelse til at intervenere til støtte for Naturgy Energy Groups påstande.
- 24 Ved den appellerede dom frifandt Retten Kommissionen for annullationspåstanden.
- 25 For det første forkastede Retten det første anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten i forbindelse med den omtvistede foranstaltnings selektive karakter som ubegrundet.
- 26 Retten påpegede i den appellerede doms præmis 60, at en afgørelse om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til forordning 2015/1589 kan begrænses til blot at gengive de relevante faktiske og retlige momenter, at indeholde en foreløbig vurdering med hensyn til støttekarakteren af den påtænkte statslige foranstaltning og at anføre, om der er tvivl om, hvorvidt den er forenelig med det indre marked.
- 27 Retten tilføjede i den appellerede doms præmis 61, at Kommissionen har pligt til at indlede denne procedure, såfremt den efter en første undersøgelse ikke kan overvinde alle vanskelighederne ved bedømmelsen af, om den pågældende foranstaltning er en støtte i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF, i det mindste når den ikke efter den første undersøgelse kan nå til den opfattelse, at den omhandlede foranstaltning, såfremt den antages at udgøre støtte, under alle omstændigheder er forenelig med det indre marked.
- 28 I den appellerede doms præmis 62 erindrede Retten om, at formålet med afgørelsen om at indlede proceduren er at give de berørte parter adgang til effektivt at deltage i den formelle undersøgelsesprocedure. Retten bemærkede endvidere, at denne afgørelse indeholdt foreløbige vurderinger, og at Kommissionen i denne fase ikke havde pligt til at afklare alle potentielle ubesvarede spørgsmål.
- 29 I den appellerede doms præmis 63 tilføjede Retten, at den nødvendigvis foreløbige karakter af kvalificeringen af en statslig foranstaltning som statsstøtte i en sådan afgørelse var forenelig med artikel 9, stk. 2, i forordning 2015/1589, hvorefter Kommissionen efter den formelle undersøgelsesprocedure kan fastslå, at den konkrete foranstaltning ikke udgør støtte.

- 30 I den appellerede doms præmis 64 og 65 forkastede Retten appellantens argumenter, som var baseret på de sager, der gav anledning til dom af 20. december 2017, Comunidad Autónoma de Galicia og Retegal mod Kommissionen (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), og af 21. december 2016, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), med den begrundelse, at den første dom vedrørte en afgørelse om at afslutte den formelle undersøgelsesprocedure, mens den anden ikke angik vurderingen af en overholdelse af begrundelsespligten.
- 31 I den appellerede doms præmis 73 fandt Retten, at Naturgy Energy Group i lyset af den omtvistede afgørelses karakter, ordlyd, indhold og den sammenhæng, hvori den var vedtaget, samt de retsregler, som fandt anvendelse på den, på trods af den kortfattede karakter af begrundelsen vedrørende den omtvistede foranstaltnings selektive karakter kunne få kendskab til grundlaget for Kommissionens foreløbige synspunkt om, at foranstaltningen var selektiv, fordi den udgjorde en fordel for kulfyrede kraftværker i forhold til andre eller i forhold til kraftværker, der benytter andre teknologier til elektricitetsproduktion. Retten præciserede, at denne konstatering ligeledes fremgik af punkt 30 i den omtvistede afgørelse, der, selv om den ikke udgjorde en del af begrundelsen for den omtvistede foranstaltnings selektive karakter, anførte, at de af denne foranstaltning begunstigede konkurrerede med andre elektricitetsproducenter.
- 32 I den appellerede doms præmis 74 forkastede Retten Naturgy Energy Groups argument om, at Kommissionen havde tilsidesat begrundelsespligten ved at undlade at undersøge, om den omtvistede foranstaltning udgør en fordel for visse virksomheder eller visse produktioner i forhold til andre, der befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation, henset til det formål, der forfølges med denne foranstaltning. Den fremhævede i den samme præmis, at den omstændighed, at forpligtelsen til, under alle omstændigheder i fasen vedrørende den foreløbige undersøgelse, som er indeholdt i en afgørelse om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, at fremsætte en begrundelse vedrørende situationernes sammenlignelighed ville kunne være for tidlig og foregribe de konklusioner, der skal drages efter denne procedure.
- 33 På denne baggrund forkastede Retten i den appellerede doms præmis 81 det første anbringende som ugrundet.
- 34 Endvidere forkastede Retten ligeledes det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF i forbindelse med den omtvistede foranstaltnings selektive karakter som ugrundet og følgelig søgsmålet i sin helhed.
- 35 Afslutningsvis pålagde Retten Naturgy Energy Group at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger samt pålagde Viesgo Producción og EDP España at bære deres egne omkostninger.

Retsforhandlingerne ved Domstolen og parternes påstande i appelsagerne

- 36 Ved deres respektive appeller i sagerne C-693/21 P og C-698/21 P har EDP España og Naturgy Energy Group, som er henholdsvis intervenient og sagsøger i første instans, nedlagt påstand såvel om, at den appellerede dom ophæves, som at den omtvistede afgørelse annulleres. EDP España har desuden nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne i sagen for Domstolen, og Naturgy Energy Group har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne i begge instanser.

- 37 I sagerne C-693/21 P og C-698/21 P har Kommissionen nedlagt påstand om frifindelse og om, at appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne, mens Generaciones Eléctricas Andalucía SLU, tidligere Viesgo Producción, intervenient i første instans, har nedlagt påstand om ophævelse af den appellerede dom, om annullation af den omtvistede afgørelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne i begge instanser.
- 38 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 31. maj 2022, EDP España mod Naturgy Energy Group og Kommissionen (C-693/21 P, EU:C:2022:415), og den 31. maj 2022, Naturgy Energy Group mod Kommissionen (C-698/21 P, EU:C:2022:417), har Endesa Generación SAU fået tilladelse til at intervenere til støtte for appellanternes påstande. Endesa Generación SAU har i sit interventionsindlæg i sag C-698/21 P nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, at den omtvistede afgørelse annulleres, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 39 Ved afgørelse af 31. januar 2023 er sagerne C-693/21 P og C-698/21 P blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

Om appellerne

De første anbringender om tilsidesættelse af begrundelsespligten for så vidt angår den omtvistede foranstaltnings selektive karakter

Parternes argumentation

- 40 EDP España og Naturgy Energy Group har med det første anbringende, omfattende tre led, i deres respektive appeller gjort gældende, at Retten med urette forkastede Naturgy Energy Groups anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten for så vidt angår den omtvistede foranstaltnings selektive karakter.
- 41 De har med deres første anbringendes første led gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 64 og 65 i fortolkningen af de principper, der kan udledes af dom af 21. december 2016, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), og af 20.12.2017, Comunidad Autónoma de Galicia og Retegal mod Kommissionen (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).
- 42 EDP España og Naturgy Energy Group er af den opfattelse, at kravene til begrundelsen for Kommissionens afgørelser er de samme, uanset om det drejer sig om en afgørelse om at indlede eller afslutte en formel undersøgelsesprocedure. De principper, der kan udledes af dom af 20. december 2017, Comunidad Autónoma de Galicia og Retegal mod Kommissionen (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), er således ikke kun relevante for afgørelserne om afslutning.
- 43 I modsætning til, hvad Retten angav i den appellerede doms præmis 65, tog Domstolen i dom af 21. december 2016, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), desuden stilling til begrundelsespligten vedrørende en foranstaltnings selektive karakter.
- 44 Appellanterne har med deres første anbringendes andet led gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 66 anlagde en urigtig fortolkning af de principper, der kan udledes af dom af 10. marts 2016, HeidelbergCement mod Kommissionen (C-247/14 P, EU:C:2016:149), og

af 16. oktober 2014, Alcoa Trasformazioni mod Kommissionen (T-177/10, EU:T:2014:897), ved at fastslå, at sammenhængen for vedtagelsen af en retsakt gjorde det muligt at »afhjælpe den kortfattede, vage og generelle karakter« af dens begrundelse.

- 45 Formålet med begrundelsespligten er at gøre det muligt for adressaten at få kendskab til begrundelsen for en afgørelse og for den kompetente retsinstans at udøve sin prøvelsesret, således at begrundelsen for den omtvistede afgørelses punkt 28 i modsætning til, hvad der fremgår af den appellerede doms præmis 72, er klart utilstrækkelig.
- 46 Alt imens Retten i den appellerede doms præmis 73 anerkendte den kortfattede karakter af Kommissionens begrundelse vedrørende den omtvistede foranstaltnings selektive karakter, forsøgte den imidlertid at afhjælpe dette ved i den appellerede doms præmis 66 at henvise til den sammenhæng, hvori Naturgy Energy Group udøver dens aktiviteter, samt til oplysningerne i dens stævning i første instans.
- 47 I øvrigt fritager den omstændighed, at den omtvistede afgørelse er en afgørelse om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, i modsætning til, hvad Retten anførte i den appellerede doms præmis 74, ikke Kommissionen fra at foretage en sammenligningsanalyse med henblik på at vurdere dette selektivitetskriterium.
- 48 Der skal endvidere tages hensyn til de retsvirkninger af indledningen af en formel undersøgelsesprocedure, der er anført i præmis 28 i dom af 21. december 2016, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), i forhold til de personer, som er begunstiget af den foranstaltning, der er genstand for denne procedure.
- 49 Appellanterne har med deres første anbringendes tredje led endelig gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 68-73 ligeledes tilsidesatte begrundelsespligten ved at anerkende den kortfattede karakter af den omtvistede afgørelses begrundelse, alt imens den forsøgte at »rekonstruere« denne. Desuden er den omtvistede afgørelses punkt 30, som Retten henviste til i den appellerede doms præmis 73, under alle omstændigheder ikke relevant for at forklare foranstaltningens selektive karakter.
- 50 Generaciones Eléctricas Andalucía intervenerede til støtte for appellanternes påstande i sagerne C-693/21 P og C-698/21 P med lignende argumenter.
- 51 Kommissionen er af den opfattelse, at det første anbringende, der blev fremsat i sagerne C-693/21 P og C-698/21 P, skal forkastes som ugrundet.
- 52 Den har gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 59-63 uden at begå en retlig fejl henviste til kravene til begrundelsespligten, og at den derefter, navnlig i den appellerede doms præmis 64 og 66-77, med rette havde forkastet argumenterne fra appellanten og intervenienterne i første instans til støtte for, at begrundelsen var utilstrækkelig for så vidt angår den omtvistede foranstaltningens selektive karakter.
- 53 Den har tilføjet, at Domstolen, med henblik på i dom af 20. december 2017, Comunidad Autónoma de Galicia og Retegal mod Kommissionen (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), at fastslå, at begrundelsespligten var blevet tilsidesat, lagde vægt på dels, at den pågældende afgørelse i denne sag ikke indeholdt nogen oplysning, der gjorde det muligt at forstå den selektive karakter af den omtalte foranstaltning, dels at selektiviteten ikke alene kunne følge af præciseringen om, at den undersøgte foranstaltning udelukkende gjaldt for én erhvervssektor. Situationen er efter

Kommissionens opfattelse en anden i det foreliggende tilfælde, eftersom den som begrundelse for den omtvistede foranstaltnings selektivitet henviste til den omstændighed, at denne foranstaltning kun omfatter visse kraftværker, som anvender kul som primært brændsel. Desuden skulle Domstolen i den pågældende dom under alle omstændigheder ikke tage hensyn til den specifikke sammenhæng med indledningen af en formel undersøgelsesprocedure.

- 54 Kommissionen har ligeledes anført, at Retten ikke i den appellerede doms præmis 66 foretog en urigtig fortolkning og anvendelse af dom af 10. marts 2016, HeidelbergCement mod Kommissionen (C-247/14 P, EU:C:2016:149), og af 16. oktober 2014, Alcoa Trasformazioni mod Kommissionen (T-177/10, EU:T:2014:897), eftersom Retten blot konstaterede, at den omtvistede afgørelse var blevet vedtaget i en sammenhæng, som er velkendt for sagsøgeren i første instans.
- 55 Hvad angår argumentet om, at Retten forsøgte at afhjælpe den kortfattede karakter af begrundelsen ved at lægge vægt på sammenhængen og sagsøgeren i første instans' kendskab til de gældende lovgivningsmæssige rammer, har Kommissionen anført, at den omtvistede afgørelses begrundelse til forskel fra den i dom af 10. marts 2016, HeidelbergCement mod Kommissionen (C-247/14 P, EU:C:2016:149), omhandlede retsakt hverken er vag, generel eller særdeles kortfattet.
- 56 Kommissionen har tilføjet, at den omtvistede afgørelses begrundelse kan være kortfattet, såfremt de interesserede parter kunne få kendskab til grundlaget for Kommissionens foreløbige synspunkt om, at den omtvistede foranstaltning er selektiv, og at Retten kan udøve sin legalitetskontrol. Kommissionen har bl.a. støttet sig på artikel 6, stk. 1, i forordning 2015/1589.
- 57 Hvad angår det angivelige fravær af enhver begrundelse vedrørende den omtvistede foranstaltnings selektive karakter bemærkede Retten med rette i den appellerede doms præmis 75, at sagsøgeren i første instans havde forstået, at Kommissionen havde godtgjort, at foranstaltningen udelukkende blev ydet kulfyrede kraftværker ved at udelukke kraftværker, som anvender andre teknologier. Med hensyn til de negative retsvirkninger, som følger af indledningen af en formel undersøgelsesprocedure for de ved en foranstaltning under gennemførelse begunstigede, er disse hypotetiske i den foreliggende sag.
- 58 Hvad angår appellanternes argument om, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 73 støttede sig på passager fra den omtvistede afgørelse, som ikke nødvendigvis fremgår af den del af den pågældende afgørelse, der omhandler selektivitetsanalysen, har Kommissionen gjort gældende, at konstateringen i denne præmis kun underbygger dens analyse.
- 59 Desuden forudsætter overholdelse af begrundelsespligten under alle omstændigheder ikke, at Kommissionens afgørelser følger en specifik opbygning, og det er efter denne institutions opfattelse tilstrækkeligt, at parterne kan få kendskab til grundlaget for den pågældende afgørelse.
- 60 Der skal endvidere tages hensyn til forskellige elementer af afgørelsen og foretages en undersøgelse af indholdet heraf »som helhed« (dom af 25.7.2018, Kommissionen mod Spanien m.fl., C-128/16 P, EU:C:2018:591, præmis 93).

Domstolens bemærkninger

- 61 Ifølge fast retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter

kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at Unionens retsinstanser kan udøve deres prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en afgørelses begrundelse opfylder kravene efter nævnte artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dom af 10.3.2016, HeidelbergCement mod Kommissionen, C-247/14 P, EU:C:2016:149, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).

- 62 Det skal i forbindelse med en afgørelse fra Kommissionen om at indlede en formel undersøgelsesprocedure bemærkes, at artikel 6, stk. 1, i forordning 2015/1589 fastsætter, at en sådan afgørelse skal sammenfatte de relevante faktiske og retlige spørgsmål, indeholde en »foreløbig vurdering« fra Kommissionens side med hensyn til støttekarakteren af den påtænkte statslige foranstaltning og anføre, om der er tvivl om, hvorvidt den er forenelig med det indre marked.
- 63 Som Retten med rette anførte i den appellerede doms præmis 63, bekræftes den foreløbige karakter af kvalificeringen af en statslig foranstaltning som statsstøtte i en sådan afgørelse derudover i artikel 9, stk. 2, i forordning 2015/1589, hvorefter Kommissionen efter den formelle undersøgelsesprocedure kan fastslå, at den konkrete foranstaltning ikke udgør støtte.
- 64 Som det følger af denne forordnings artikel 4, stk. 4, forholder det sig ikke desto mindre således, at Kommissionen inden for rammerne af en afgørelse om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, om end foreløbigt, konstaterer både kvalificeringen af den undersøgte foranstaltning som statsstøtte og tvivl om støttens forenelighed med det indre marked.
- 65 Denne afgørelse har endvidere selvstændige retsvirkninger, navnlig for så vidt angår indstilling af den omhandlede foranstaltning (jf. i denne retning dom af 24.10.2013, Deutsche Post mod Kommissionen, C-77/12 P, EU:C:2013:695, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis). De nationale domstole skal afholde sig fra at træffe afgørelser, som er i strid med en sådan afgørelse fra Kommissionen, selv om den er foreløbig. Disse domstole er følgelig forpligtede til at træffe alle nødvendige forholdsregler for at drage konsekvenserne af en eventuel tilsidesættelse af forpligtelsen til at indstille gennemførelsen af den pågældende foranstaltning (jf. i denne retning dom af 21.11.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, præmis 41 og 42).
- 66 Der skal endelig tages hensyn til den omstændighed, at den formelle undersøgelsesprocedure i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, i forordning 2015/1589 giver den pågældende medlemsstat og andre interesserede parter mulighed for at fremsætte bemærkninger til Kommissionens analyse.
- 67 Det følger heraf, at selv om Kommissionens analyse er foreløbig, er denne institution ikke desto mindre forpligtet til klart og utvetydigt at angive grundene til, at Kommissionen vurderede, at den pågældende foranstaltning kunne udgøre statsstøtte.
- 68 Rettens analyse i den appellerede doms præmis 64, hvorefter argumenterne fra Naturgy Energy Group og intervenienterne i første instans vedrørende tilsidesættelse af begrundelsespligten i forbindelse med den omtvistede afgørelse, der er baseret på dom af 20. december 2017,

Comunidad Autónoma de Galicia og Retegal mod Kommissionen (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), blev forkastet, blot fordi den pågældende sag vedrørte en afgørelse fra Kommissionen om afslutning af den formelle undersøgelsesprocedure, er derfor behæftet med en retlig fejl.

- 69 I denne forbindelse kan Domstolens praksis vedrørende begrundelsespligten i forbindelse med en afgørelse om at afslutte den formelle undersøgelsesprocedure principielt ikke betragtes som irrelevant for så vidt angår afgørelsen om indledning af denne procedure.
- 70 Retten begik derudover en retlig fejl i den appellerede doms præmis 74 ved at fastslå, at Kommissionen ikke var forpligtet til, selv kortfattet, at angive grundene til, at den omtvistede foranstaltning udgjorde en fordel for visse virksomheder eller visse produktioner i forhold til andre virksomheder, der befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation, navnlig med den begrundelse, at forpligtelsen til, under alle omstændigheder i fasen vedrørende den foreløbige undersøgelse, som er indeholdt i en afgørelse om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, at fremsætte en begrundelse vedrørende situationernes sammenlignelighed ville kunne være for tidlig.
- 71 Det skal nemlig bemærkes, at det følger af Domstolens praksis, at en foranstaltning, som kun er til fordel for én erhvervssektor eller en del af virksomhederne i denne sektor, ikke nødvendigvis er selektiv. En foranstaltning er således kun selektiv, såfremt den inden for rammerne af en given retlig ordning bevirker en begunstigelse af visse virksomheder i forhold til andre virksomheder, der hører til andre sektorer eller til den samme sektor, og som under hensyntagen til formålet med denne ordning befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, præmis 58, og af 20.12.2017, Comunidad Autónoma de Galicia og Retegal mod Kommissionen, C-70/16 P, EU:C:2017:1002, præmis 61).
- 72 Det følger af det ovenstående, at hvis Kommissionen med henblik på at træffe afgørelse om indledning af en formel undersøgelsesprocedure finder, at en foranstaltning er selektiv, påhviler det denne at præcisere, selv kortfattet, grundene til, at den er af den opfattelse, at denne foranstaltning inden for rammerne af en given retlig ordning bevirker en begunstigelse af visse virksomheder i forhold til andre virksomheder, som under hensyntagen til formålet med denne ordning befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation.
- 73 Det fremgår imidlertid på ingen måde af den appellerede doms præmis 72 og 73, som præmis 74 heri henviser til, at Kommissionen har redegjort for grundene til, at kulfyrede kraftværker i PNRE-GIC, der er begunstiget af den omtvistede foranstaltning, befandt sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation som andre kraftværker, der ikke er begunstiget af denne foranstaltning under hensyntagen til dens formål.
- 74 I den appellerede doms præmis 72 begrænsede Retten sig nemlig til at konstatere, at det i den omtvistede afgørelse var anført, at udelukkende kulfyrede kraftværker i PNRE-GIC var begunstiget af den omtvistede foranstaltning, med henblik på at fastslå, at ordet »udelukkende« i afgørelsens punkt 28 gjorde det muligt at sondre mellem kulfyrede kraftværker, der er opført i PNRE-GIC, og kraftværker, der benytter en anden teknologi, eller ethvert kraftværk, der ikke var inkluderet i denne plan.

- 75 I øvrigt henviste Retten i den appellerede doms præmis 73 generelt til den omtvistede afgørelses karakter, ordlyd, indhold og sammenhæng samt de retsregler, som fandt anvendelse på den, med henblik på at konkludere, at sagsøgeren i første instans – til trods for den af Retten selv erkendte »kortfattede« karakter af begrundelsen – kunne få kendskab til grundlaget for Kommissionens foreløbige synspunkt om, at den omtvistede foranstaltning var selektiv.
- 76 Det skal bemærkes, at selv om Retten i den samme præmis til støtte for sin bedømmelse ligeledes henviste til den omtvistede afgørelses punkt 30, som nævner, at der var et konkurrenceforhold mellem de af foranstaltningen begunstigede og andre elektricitetsproducenter, er et sådant element heller ikke tilstrækkeligt for kravet om i tilstrækkelig grad at redegøre for situationernes sammenlignelighed mellem de kraftværker, der er begunstiget af den omtvistede foranstaltning, og dem, der ikke er begunstiget heraf (jf. analogt dom af 21.12.2016, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, præmis 59).
- 77 Det skal tilføjes, at selv om der for at vurdere en afgørelses begrundelse hvad angår selektiviteten ganske vist skal foretages en undersøgelse af denne afgørelses indhold som helhed (jf. i denne retning dom af 25.7.2018, Kommissionen mod Spanien m.fl., C-128/16 P, EU:C:2018:591, præmis 93), kan en sådan undersøgelse ikke afhjælpe fraværet af enhver oplysning som i den foreliggende sag om situationernes sammenlignelighed mellem de kraftværker, der er begunstiget af den omtvistede foranstaltning, og dem, der ikke er begunstiget heraf.
- 78 Henset til det ovenfor anførte skal appellanternes første anbringende i sagerne C-693/21 P og C-698/21 P tages til følge.
- 79 Den appellerede dom skal derfor ophæves, uden at det er nødvendigt at behandle det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF for så vidt angår selektivitetskriteriet, som appellanterne hver især har fremsat subsidiært til støtte for deres respektive appeller.

Søgsmålet for Retten

- 80 I overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver den af Retten truffe afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.
- 81 Dette er tilfældet i den foreliggende sag, eftersom de anbringender, der blev fremsat i søgsmålet i første instans med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse, har været genstand for en kontradiktorisk forhandling ved Retten, og eftersom en undersøgelse heraf ikke nødvendiggør vedtagelsen af supplerende foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse eller oplysning af sagen (jf. i denne retning dom af 16.3.2023, Kommissionen m.fl. mod Pharmaceutical Works Polpharma, C-438/21 P – C-440/21 P, EU:C:2023:213, præmis 98).
- 82 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen i en afgørelse om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure af de grunde, der er anført i denne doms præmis 61-67, i henhold til artikel 296 TEUF er forpligtet til klart og utvetydigt at angive grundene til, at den vurderede, at den pågældende foranstaltning kunne udgøre statsstøtte. Hvis denne institution, som anført i nærværende doms præmis 72, finder, at en foranstaltning er selektiv, påhviler det denne at præcisere, selv kortfattet, grundene til, at den er af den opfattelse, at denne foranstaltning inden

for rammerne af en given retlig ordning bevirker en begunstigelse af visse virksomheder i forhold til andre virksomheder, som under hensyntagen til formålet med denne ordning befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation.

- 83 Det er tilstrækkeligt at bemærke, at Kommissionen i den foreliggende sag af de grunde, der er anført i denne doms præmis 73-77, ikke har overholdt begrundelseskravet i henhold til artikel 296 TEUF, for så vidt som den undlod at anføre grundene til, at den omtvistede foranstaltning udgjorde en fordel for visse virksomheder eller visse produktioner i forhold til andre virksomheder, der befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation, og følgelig er af selektiv karakter.
- 84 Det første anbringende i det af Naturgy Energy Group anlagte søgsmål i første instans skal derfor tages til følge, og den omtvistede afgørelse annulleres, uden at det er nødvendigt at undersøge dette søgsmåls andet anbringende.

Sagsomkostninger

- 85 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen tages til følge, og Domstolen selv endeligt afgør sagen.
- 86 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, som i medfør af dette reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen i de foreliggende sager har tabt sagen, og da Naturgy Energy Group og EDP España har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, pålægges det Kommissionen at bære sine egne omkostninger og at betale de af Naturgy Energy Group afholdte omkostninger ved første instans og ved Domstolen og de af EDP España afholdte omkostninger ved Domstolen.
- 87 Procesreglement artikel 184, stk. 4, fastsætter, at en intervenient i første instans, som ikke selv har iværksat appel, kun kan pålægges at betale sagsomkostningerne i appelsagen, hvis den pågældende har deltaget i den skriftlige eller den mundtlige del af retsforhandlingerne for Domstolen. Deltager en intervenient i første instans i appelsagen, kan Domstolen bestemme, at den pågældende skal bære sine egne omkostninger. I overensstemmelse med disse bestemmelser bærer Generaciones Eléctricas Andalucía, som var intervenient i første instans, og som har deltaget i sagen for Domstolen, følgelig sine egne omkostninger.
- 88 I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 3, som i medfør af reglementets artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, kan Domstolen endelig beslutte, at andre intervenienter end dem, der er nævnt i procesreglementets artikel 140, stk. 1 og 2, bærer deres egne omkostninger. I overensstemmelse med disse bestemmelser bærer Endesa Generación, intervenient i sagerne C-693/21 P og C-698/21 P, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Fjerde Afdeling):

- 1) Den Europæiske Unions Rets dom af 8. september 2021, Naturgy Energy Group mod Kommissionen (T-328/18, EU:T:2021:548), ophæves.**

- 2) Kommissionens afgørelse C(2017) 7733 final af 27. november 2017 om statsstøtte SA.47912 (2017/NN) – Vedtagelse af et miljømæssigt incitament for kulfyrede kraftværker, annulleres.**
- 3) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler de af Naturgy Energy Group SA afholdte omkostninger i forbindelse med både sagen i første instans i sag T-328/18 og i appellen i sagerne C-693/21 P og C-698/21 P og de af EDP España SA afholdte omkostninger i forbindelse med sin appel i sag C-693/21 P.**
- 4) Generaciones Eléctricas Andalucía SLU bærer sine egne omkostninger.**
- 5) Endesa Generación SAU bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter