



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
GIOVANNI PITRUZZELLA
esitatud 13. juulil 2023¹

Liidetud kohtuasjad C-693/21 P ja C-698/21 P

EDP España, SA
versus
Naturgy Energy Group, SA, varem Gas Natural SDG, SA,
Euroopa Komisjon (C-693/21 P)
ja
Naturgy Energy Group, SA, varem Gas Natural SDG, SA
versus
Euroopa Komisjon (C-698/21 P)

Apellatsioonkaebus – Riigiabi – Hispaania kehtestatud keskkonnastiimul söeküttel töötavatele elektrijaamadele – Ametliku uurimismenetluse algatamise otsus – Põhjendamiskohustus – Tühistamishagi

1. Kahe liidetud apellatsioonkaebuse raames paluvad EDP España (kohtuasi C-693/21 P) ja Naturgy Energy Group (kohtuasi C-698/21 P) (edaspidi „apellandid“) tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 8. septembri 2021. aasta otsuse Naturgy Energy Group *vs.* komisjon² (edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“), millega Üldkohus jättis rahuldamata nõude tühistada komisjoni 27. novembri 2017. aasta otsus C(2017) 7733 (final), riigiabi SA.47912 (2017/NN) – Hispaania kehtestatud keskkonnastiimul söeküttel töötavatele elektrijaamadele (edaspidi „vaidlusalune otsus“).

I. Õiguslik raamistik

2. Nõukogu määruse (EL) 2015/1589, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 kohaldamiseks,³ artikli 4 lõikes 4 on ette nähtud:

„Kui komisjon pärast esialgset uurimist leiab, et teatatud meetme siseturuga kokkusobivuse kohta ilmnes kahtlusi, otsustab ta algatada ELi toimimise lepingu artikli 108 lõikes 2 sätestatud menetluse („ametliku uurimismenetluse algatamise otsus“).

¹ Algkeel: itaalia.

² Vt 8. septembri 2021. aasta kohtuotsus Naturgy Energy Group *vs.* komisjon (T-328/18, ei avaldata, EU:T:2021:548).

³ ELT 2015, L 248, lk 9.

3. Sama määruse artikli 6 lõikes 1 on sätestatud:

„Ametliku uurimismenetluse algatamise otsuses esitatakse kokkuvõtlikult asjakohased faktid ja õigusküsimused ning see sisaldab komisjoni esialgset hinnangut selle kohta, kas kavatsatud meetmel on abi iseloom, ja kahtlusi selle siseturuga kokkusobivuse kohta. Otsuses kutsutakse kõnealust liikmesriiki ja teisi huvitatud pooli üles esitama märkusi ettenähtud aja jooksul, mis tavaliselt ei ületa ühte kuud. Nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel võib komisjon seda tähtaega pikendada“.

4. Viidatud määruse artikli 9 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Ilma et see piiraks artikli 10 kohaldamist, lõpetatakse ametlik uurimismenetlus otsusega, nagu on ette nähtud käesoleva artikli lõigetes 2–5.

2. Kui komisjon leiab, vajaduse korral pärast kõnealuse liikmesriigi tehtud muudatusi, et meede, millest teatati, ei kujuta endast abi, siis võtab ta selle kohta vastu otsuse“.

II. Kohtuvaidluse aluseks olevad asjaolud

5. Ajavahemikus 1998–2007 võis iga elektritootja Hispaanias saada kasutatavast tehnoloogiast sõltumata tasu, mille nimi oli „võimsuse tagatis“, et soodustada elektrisüsteemi tootmisvõimsuse saavutamist ja selle säilitamist ning tagada usaldusväärne varustamine. Taastuvenergia tootjatele aga seda stiimulit ei kohaldata ning neile kohaldata vastavat preemiat.

6. 2007. aastal andis Hispaania seadusandja tööstuse, turismi ja kaubanduse ministriumile õiguse asendada võimsuse tagatis uue tasuga, mille nimi on „läbilaskevõime tasu“.

7. See otsus vormistati kuninga dekreediga 871/2007,⁴ millega kohandati 1. juulist 2007 kehtivaid elektritariife. 29. juunil 2007⁵ välja antud dekreedis sätestati, et läbilaskevõime tasu jõustub alates 1. oktoobrist 2007.

8. Elektritariifide raamistik piiritleti määruses ITC/2794/2007 (Orden ITC/2794/2007),⁶ mis anti välja 27. septembril 2007⁷ ning mis jõustus 1. oktoobril 2007 (edaspidi „ITC/2794/2007“).

9. Määruses sätestatakse erinevad meetmed, mida tuleb läbilaskevõime kompenseerimiseks järgida, sealhulgas stiimul elektrijaamade olemasolu tagamiseks ja stiimul tootmisesse investeringute tegemise edendamiseks.

10. Stiimulist elektrisüsteemi olemasolu tagamiseks saavad toetust poolsaare süsteemi tavakorda kuuluvad tootmiskäitised, mille installeeritud miinimumvõimsus on 50 megavatti (MW). See kehtib jaamadele, mis võeti kasutusele pärast 1. jaanuari 1998 ning millel ei ole veel täitunud

⁴ Kuninga dekreet 871/2007, millega kohandatakse elektritariife alates 1. juulist 2007 (Real Decreto 871/2007 por el que se ajustan las tarifas eléctricas a partir del 1 de julio de 2007).

⁵ BOE nr 156, 30.6.2007, lk 28324.

⁶ Määrus ITC/2794/2007, millega kohandatakse elektritariife alates 1. oktoobrist 2007 (Orden ITC/2794/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de octubre de 2007).

⁷ BOE nr 234, 29.9.2007, lk 39690.

kümme tegutsemisaastat. Stiimuli eesmärk on julgustada uute elektriijaamade ehitamist ja kasutuselevõtmist, nähes ette maksed, mis aitavad kompenseerida investeerimiskulusid. Tasu summaks on kindlaks määratud 20 000 eurot MW kohta aastas.

11. ITC 2794/2007 III lisas piiritletakse investeerimistoetused: punktis 10 kinnitatakse, et tööstus-, turismi- ja kaubandusministril on pädevus kiita heaks meetmed, kui investeeritakse tootmisrajatistesse, mis on hõlmatud poolsaare süsteemi tavakorruga ning mille installeeritud võimsus on 50 MW või rohkem. Viidatud toetusi võib anda olulisteks investeeringuteks, mida on vaja olemasolevate rajatiste ulatuslikuks laiendamiseks või muutmiseks, või investeeringuteks uutesse rajatistesse esmatahtsas tehnoloogias kooskõlas energiapoliitika ja varustuskindluse eesmärkidega.

12. Tekstis sisalduvat meedet kohaldati selleks, et hõlbustada söekütel töötavatel elektriijaamadel „keskkonnainvesteeringute“ tegemist väävlitustamise rajatistesse. Selle soodustuse tingimused kehtestati 28. detsembri 2007. aasta määrusega ITC/3860/2007 (Orden ITC/3860/2007)⁸ (edaspidi „vaidlusalune meede“)⁹, millega ajakohastati elektritariifid alates 1. jaanuarist 2008.

13. Viidatud toetust võivad saada ainult söekütel töötavad elektriijaamad, mis kuuluvad suurte põletusseadmete saasteainete vähendamise riiklikku kavasse (edaspidi „PNREGIC“), mis kiideti heaks Hispaania valitsuse 7. detsembri 2007. aasta aktiga ning mis kaasati ka nn heitkoguste „lehele“, mis on ette nähtud PNRE-GICs, millega kehtestatakse ettevõtte kohta lubatud heitkogused.

14. Lisaks tuli investeeringud teha enne ITC/2794/2007 jõustumist 1. oktoobril 2007 või esitada heakskiidu taotlus vähemalt kolm kuud enne seda kuupäeva.

15. 2011. aastal laiendati vaidlusaluse meetme kasutamise võimalust söekütel töötavatele elektriijaamadele, mis tegid investeeringuid nii väävlitustamise rajatistesse kui ka „keskkonnainvesteeringuid“ vääveldioksiidi heitkoguste vähendamiseks, mis tehti enne 1. jaanuari 2008.

16. Euroopa Komisjon algatas 29. aprillil 2015 sektori kohta uurimise üheteistkümnnes liikmesriigis, sealhulgas Hispaanias. Uurimise järel teavitas komisjon 4. aprillil 2017 Hispaania ametiasutusi sellest, et ta uurib kõnealust meedet, ning 27. novembril 2017 otsustas algatada meetme suhtes ametliku uurimismenetluse ELTL artikli 108 lõike 2 tähenduses.

17. Viidatud otsuses kinnitab komisjon, et ta on jõudnud esialgsele järeldusele, et vaidlustatud meede on riigiabi, ning tal on kahtlusi selle kooskõlas siseturuga. Eelkõige leiab komisjon, et vaidlustatud meede kujutab endast investeerimistoetusi, et viia söekütel töötavad elektriijaamad kooskõlla Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2001. aasta direktiiviga 2001/80/EÜ teatavate suurtest põletusseadmetest õhku eralduvate saasteainete piiramise kohta (EÜT 2001, L 309, lk 1; ELT eriväljaanne 15/06, lk 299).

⁸ Määrus ITC/3860/2007, millega kohandatakse elektritariife alates 1. jaanuarist 2008 (Orden ITC/3860/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de enero de 2008).

⁹ BOE nr 312, 29.12.2007, lk 53781.

III. Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

18. 28. mail 2018 esitas Naturgy Energy Group, varem Gas Natural SDG, Hispaania äriühing, kes tegutseb energiasektoris ja tegeleb kivisöest elektrienergia tootmisega, Üldkohtu kantseleisse hagi. Hagi paluti tühistada otsus, mille äriühing oli vaidlustanud.

19. EDP España ja Viesgo Producción astusid esimeses astmes apellandi toetuseks menetlusse.

20. Vaidlustatud kohtuotsuses jättis Üldkohus tühistamishagid rahuldamata, pidades põhjendamatuks esimest väidet, mis käsitles kõnealuse meetme valikulisuse põhjendamise kohustust.

21. Üldkohus juhtis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 60 tähelepanu asjaolule, et määruse 2015/1589 kohaselt saab ametliku uurimismenetluse algatada, esitades kokkuvõtlikult riikliku meetmega seotud asjakohased faktid ja õigusküsimused koos esialgse hinnanguga kõnealuse meetme kohta, et teha kindlaks, kas selle saab kvalifitseerida abiks, ja põhjendades kahtlusi selle siseturuga kokkusobivuse kohta.

22. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 61 lisas Üldkohus, et komisjon peab kõnealuse menetluse algatama, kui esialgne hinnang ei võimalda tal ületada kõiki raskusi, mille tekitab küsimus, kas käsitletav meede on ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses abi või mitte.

23. Üldkohus meenutas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 62, et menetluse algatamise otsuse eesmärk on võimaldada huvitatud isikutel ametlikus uurimismenetluses tõhusalt osaleda. Ta selgitas samuti, et otsus sisaldab esialgset hinnangut ning komisjon ei pea esialgses etapis selgitama kõiki potentsiaalseid lahendamata küsimusi.

24. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 63 kinnitas Üldkohus, et oluline on meenutada, et niisuguses otsuses on riikliku meetme kvalifitseerimine riigiabiks üksnes esialgne. Seda kinnitab määruse 2015/1589 artikli 9 lõige 2, milles on sätestatud, et komisjon võib ametliku uurimismenetluse lõpus otsustada, et kõnealune meede ei kujuta endast tegelikult abi. Seega saab riikliku meetme riigiabiks kvalifitseerimises muudatusi teha ning see ei ole tingimata alaline.

25. Üldkohus ei nõustunud vaidlustatud kohtuotsuse punktides 64 ja 65 apellandi argumentidega, mis käsitlesid kahte varasemat kohtuasja.¹⁰ Üldkohus pidas neid argumente eksitavateks, kuna esimene kohtuasi puudutas ametliku uurimismenetluse lõpetamist käsitlevat otsust ja teine kohtuasi ei puudutanud põhjendamiskohustuse täitmise kontrolli.

26. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 73 jõudis Üldkohus järeldusele, et vaidlusaluse otsuse olemuse, sõnastuse, sisu, konteksti ja otsusega seotud õigusnormide põhjal oli apellant võimeline mõistma komisjoni põhjusi, millel rajanes tema esialgne järeldus, mille kohaselt meede näis valikuline.

27. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 74 käsitletakse apellandi argumenti, mille kohaselt komisjon jättis väidetavalt analüüsimata, kas vaidlustatud meetmega antakse eelis teatud ettevõtjatele või tootmistele võrreldes muudega, mis on meetme eesmärgi seisukohast samas

¹⁰ 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Comunidad Autónoma de Galicia ja Retegal vs. komisjon (C-70/16 P, EU:C:2017:1002) ja 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hansesstadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971).

olukorras. Üldkohus aga ei nõustunud selle argumendiga ja selgitas, et niisugune võrdlus võib ametliku uurimismenetluse esialgses etapis olla ennatlik, rõhutades, et võrreldavuse arutluskäik võib ette ära otsustada tõendite kohta tehtavad järeldused.

28. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 75 kinnitas Üldkohus, et meetme valikulisusega seotud argument ei takistanud apellandil esitada teises väites põhjalikke kaalutlusi nimetatud olukordade võrreldavuse kohta.

29. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 76 leidis Üldkohus, et tal ei takistatud vaidlusaluse otsuse seaduslikkust kontrollida.

30. Sellest tulenevalt lükkas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 81 esimese väite põhjendamatusesse tõttu tagasi.

31. Teiseks lükkas Üldkohus põhjendamatusesse tõttu tagasi teise väite ERTL artikli 107 lõike 1 rikkumise kohta osas, mis on seotud käsitletava meetme valikulisusega.

32. Sissejuhatavalt on oluline märkida, et vaidlustatud kohtuotsuse punktides 98 ja 99 selgitati, et kui esitatakse hagi komisjoni otsuse peale algatada meetme riigiabi kvalifitseerimise suhtes ametlik uurimismenetlus, piirdub Euroopa Kohtu läbiviidav kontroll selle analüüsimisega, kas komisjon on teinud ilmseid hindamisvigu, kui ta leidis, et ta ei saanud meetme kohta läbiviidud esialgses analüüsis ületada kõiki takistusi.

33. Vaidlustatud kohtuotsuses, täpsemalt punktides 102–116, uuris Üldkohus põhjalikult apellandi väidet, mille kohaselt vaidlustatud meetme eesmärk oli pelgalt võrdsustada pärast 1998. aastat tehtud asjakohased investeeringud, võtmata arvesse konkreetset kasutatud tehnoloogiat või asjasse puutuvate rajatiste liiki, ning lükkas selle lõpuks tagasi.

34. Üldkohus analüüsis ja lükkas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 117–125 tagasi ka apellandi väite, mille kohaselt söeküttel töötavad elektrijaamad ei ole sarnased elektrijaamadega, mis kasutavad erinevat tehnoloogiat.

35. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 126 kinnitas Üldkohus seega, et apellant ei olnud võimeline tõendama, et komisjon tegi võrreldavuse analüüsis ilmselge hindamisvea.

36. Üldkohus lükkas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 128–130 tagasi Naturgy Energy Groupi ja EDP España argumentid, mis põhinesid kohtuotsusel Comunidad Autónoma de Galicia ja Retegal vs. komisjon¹¹, kuna selles käsitleti komisjoni otsuseid, mille ta tegi ametliku uurimismenetluse lõpus.

37. Vaidlustatud kohtuotsuse punktides 131–133 ei nõustunud Üldkohus ka apellandi argumentidega, mis olid seotud meetme vajalikkusega varustuskindluse tagamiseks, leides, et need käsitlesid abi kokkusobivuse hinnangut, mitte selle kvalifitseerimist, ning et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei erista ERTL artikli 107 lõige 1 riigi sekkumise põhjuseid või eesmarke, vaid määratleb need tagajärgede alusel.

38. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 134 lükkas Üldkohus seega hagi teise väite põhjendamatusesse tõttu tagasi ning jättis sellest tulenevalt hagi tervikuna rahuldamata.

¹¹ 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Comunidad Autónoma de Galicia ja Retegal vs. komisjon (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

39. Viimasena mõistis Üldkohus apellandilt lisaks tema enda kohtukuludele välja komisjoni kohtukulud ning jättis Viesgo Produccióni ja EDP España kohtukulud nende enda kanda.

IV. Poolte seisukohad

40. Apellatsioonkaebusega paluvad Naturgy Energy Group (hageja esimese astme kohtus) ja EDP España Euroopa Kohtul tühistada vaidlustatud kohtuotsuse, tühistada vaidlusaluse otsuse ja mõista kohtukulud välja komisjonilt.

41. Komisjon nõuab oma kirjalikus seisukohas, et Euroopa Kohus jätaks apellatsioonkaebuse rahuldamata ja mõistaks kohtukulud välja apellantidelt.

42. Generaciones Eléctricas Andalucía, varem Viesgo Producción, kes oli menetlusse astuja esimeses kohtuastmes, palub Euroopa Kohtul vaidlustatud kohtuotsuse tühistada.

43. Endesa Generaciónil lubati Üldkohtu presidendi 31. mai 2022. aasta määrusega apellantide toetuseks menetlusse astuda ja ta palub Euroopa Kohtul tühistada vaidlustatud kohtuotsus, tühistada vaidlusalune otsus ja mõista käesoleva menetluse kulud välja komisjonilt.

V. Apellatsioonkaebuse analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

44. Kuigi apellatsioonkaebuse kaks väidet on erinevad, on nende vahel ilmsed seosed: esimesega tuginetakse sellele, et Üldkohus tõlgendas ja kohaldas valesti põhjendamiskohustust seoses valikulisuse kriteeriumiga, teisega väidetakse, et Üldkohus tõlgendas ja kohaldas valesti ELTL artikli 107 lõiget 1 seoses valikulisuse kriteeriumiga.

45. ELTL artiklites 107 ja 108 kehtestatakse riigiabi valdkonna eeskirjad esmase õiguse tasandil, kusjuures neist ühes on määratletud üldkriteeriumid, mille põhjal saab riigiabi siseturuga kokkusobivaks pidada, teises menetlus, mida komisjon peab järgima, kui ta hindab, kas riigiabi on siseturuga kokkusobiv või mitte. Määrus 2015/1589 sisaldab ELTL artikli 108 kohaldamise eeskirju ja kirjeldab eelkõige artiklites 4–9 menetlust, mida peab abi hindamisel järgima: esialgset uurimist (artikkel 4), ametliku uurimismenetluse algatamise otsust (artikkel 6), otsust lõpetada ametlik uurimismenetlus (artikkel 9).

46. Sisuliselt kritiseerivad apellandid ja menetlusse astujad vaidlustatud kohtuotsust, kuna selles leiti, et kuigi komisjoni otsus on puudulikult põhjendatud, ei ole selles vigu. Eelkõige ei ole piisavalt põhjendatud ametliku uurimismenetluse algatamise otsust võetud meetme valikulisusega seoses, jättes läbi viimata analüüsi stimuleerivatest meetmetest kasu saavate ja muude ettevõtjate olukorra võrreldavuse kohta. Teise võimalusena kritiseeritakse apellatsioonkaebuse teise väitega vaidlustatud kohtuotsust, kuna selles peeti õigeks vaidlusaluse meetme kvalifitseerimist siseturuga kokkusobimatuks abiks (sest puudus ilmne hindamisviga).

47. Käesoleva kohtuasja keskmeks olev õigusküsimus on kokkuvõtlikult see, mis ulatusega on komisjoni põhjendamiskohustus, mis tal on ametliku uurimismenetluse algatamise otsuse korral, ning teise võimalusena ja sellest tulenevalt küsimus, kas vaidlusaluse meetme kvalifitseerimine siseturuga kokkusobimatuks abiks on õige või mitte. Selleks et hinnata, kas vaidlustatud

kohtuotsuses on potentsiaalselt õigusnorme rikutud, nagu väidavad apellandid ja menetlusse astujad, on analüüsi esemeks järgmised teemad: a) põhjendamise valdkonna üldpõhimõtete kohaldamine ametliku uurimismenetluse algatamise otsusele; b) algatamisotsuse ülesande ja sisu erinevused võrreldes menetluse lõpetamise otsusega, eelkõige seoses ajutisuse ja kokkuvõtlikkuse kriteeriumidega, mis algatamisotsust iseloomustavad; c) vajadus analüüsida nimetatud algatamisotsuses seda, kas stimuleerivast meetmest abisaajate ja muude ettevõtjate olukord on võrreldav; d) tõendamiskoormise jaotumine komisjoni ja poolte vahel, kes tema otsuse vaidlustavad.

48. Sisuliselt tuleb hinnata, kas Üldkohus kohaldas komisjoni poolt tehtud ametliku uurimismenetluse algatamise otsuse sisulises kontrollis õigesti liidu institutsioonide otsuste põhjendamise valdkonna üldpõhimõtteid ning eelkõige teatud riigiabi valdkonnas väljatöötatud põhimõtteid; kas ta kohaldas seda tehes kõnealuseid põhimõtteid õigesti niisugusele otsusele, nagu vaidlusalune otsus, milles komisjon ei viinud meedet valikuliseks hinnates (kuigi esialgselt) läbi võrreldavuse analüüsi stimuleerivast meetmest kasu saajate ja muude ettevõtjate olukorra vahel; kas see võimaldas huvitatud pooltel konkreetsel juhul kasutada oma kaitseõigust, võttes arvesse käesolevale kohtuasjale kohaldatavaid tõendamiskoormise jaotamise reegleid.

B. Esimene väide, et on rikutud põhjendamiskohustust

1. Poolte argumendid

49. Esimese väitega märgivad apellandid, et Üldkohus on põhjendamiskohustust valesti tõlgendanud ja kohaldanud seoses valikulisuse kriteeriumiga.

50. Menetlusse astujad väidavad, et esimene väide on põhjendatud, kasutades apellantide argumentidega sarnaseid argumente.

51. Apellandid väidavad, et vaidlusaluse otsuse põhjendus 28 ei ole piisav põhjendus, et vaidlusaluse meetme valikulise laadi olemasolu nõuet võiks täidetuks pidada, seda enam, et uurimismenetluse algatamise otsusel võivad olla olulised õiguslikud tagajärjed, nagu vaidlusaluse meetme peatamine või selle alusel tasutud summade tagasinõudmine.

52. Generaciones Eléctricas Andalucía lisab, et viidatud otsus ei too kaasa mitte eeldatava abi maksete peatamist, vaid annab ka riigisisestele kohtutele pädevuse võtta kõik vajalikud meetmed, et võtta vastutusele isikud, kes rikuvad meetme rakendamise peatamise kohustust (21. novembri 2013. aasta kohtuotsus Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755).

53. Nii apellandid kui ka menetlusse astujad väidavad lisaks, et kuigi vaidlusalune otsus on üksnes ametliku uurimismenetluse algatamise otsus, peab see sisaldama asjasse puutuvate ettevõtjate võrreldavuse analüüsi ja selgitama ELTL artikli 296 tähenduses, miks kohaldatavad õigusaktid eristavad eri tehnoloogiat ja kuidas söeküttel töötavad elektriyaamad on faktiliselt ja õiguslikult võrreldavas olukorras nendega, mis kasutavad muud tehnoloogiat.

54. Nad väidavad, et Üldkohus rikkus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 64 ja 65 õigusnormi, kuna ta lükkas tagasi väited, mis põhinesid 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsusel komisjon vs. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971) ja 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsusel Comunidad Autónoma de Galicia ja Retegal vs. komisjon (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

55. Lisaks tõlgendas ja kohaldas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 66 valesti 10. märtsi 2016. aasta kohtuotsuses HeidelbergCement vs. komisjon (C-247/14 P, EU:C:2016:149) ja 21. juuli 2011. aasta kohtuotsuses Alcoa Trasformazioni vs. komisjon (C-194/09 P, EU:C:2011:497) toodud põhimõtteid.

56. Järelikult on vaja väljakujunenud kohtupraktika alusel anda põhjalik ja hästi dokumenteeritud hinnang meetme valikulisuse kohta. Hinnang peab olema piisavalt üksikasjalik, et võimaldada täielikku kohtulikku kontrolli, eelkõige seoses hinnanguga selle kohta, kas meetmest abisaajate olukord on võrreldav nende olukorraga, kellele meetet ei kohaldata. Hinnang peab olema „piisavalt põhjendatud“, et tagada täielik kohtulik kontroll (21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. World Duty Free Group SA jt, C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981).

57. Apellantide arvates rikkus Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 74 õigusnormi, kui ta kinnitas, et võrreldavuse esialgse analüüsi sisseviimine ametliku uurimismenetluse kestel teeb algse otsuse ja menetluse lõpu tehtava lõpliku otsuse eristamise raskeks.

58. Generaciones Eléctricas Andalucía väidab lisaks, et Üldkohus mõistis valesti ka komisjoni pädevuse laadi ametliku uurimismenetluse algatamise otsustamisel, ning kinnitab, et tegemist ei ole kaalutlusõigusega, vaid kaalutlusõigusega pädevusega.

59. Ta lisab, et „lihtne viide“ on ebapiisav määruse 2015/1589 artikli 6 kontekstis, mis kohustab komisjoni läbi viima objektiivset analüüsi potentsiaalsest riigiabist. Komisjonil on kohustus enne ametliku uurimismenetluse algatamist tõendada, et meetme võib riigiabiks kvalifitseerida.

60. Lisaks oleks komisjon pidanud tuginema raskustele, mis teevad põhjalikumale analüüsile tuginemise vajalikuks.

61. EDP España arvates tunnistas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 73, et komisjoni poolt kõnealuse meetme valikulise laadi kohta esitatud arutluskäik on „kokkuvõtlikku“ laadi. Punktis 66 proovis ta aga seda „kokkuvõtlikku“ laadi heastada, märkides, et kõnealune meede võeti „[apellandile] tuntud olukorras, võttes arvesse tema tegevuste laadi“, ning lisaks „nagu nähtub hagist“, teadis ta kõiki kohaldatavaid norme.

62. Lõpuks proovis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 68–73 ekslikult põhjenduste puudumist heastada, ehitades põhjenduse üles vaidlusaluse otsuse eri punktide alusel.

63. Järelikult leidis Üldkohus valesti, et komisjon ei olnud oma põhjendamiskohustust rikkunud.

64. Komisjon väidab, et esimene väide tuleb põhjendamatusse tõttu tagasi lükata. Ta väidab, et Üldkohus analüüsis vaidlustatud kohtuotsuses põhjendamiskohustust õigesti.

65. Komisjon leiab, et Üldkohus ei rikkunud vaidlustatud kohtuotsuse punktides 63 ja 64 õigusnorme, pidades apellantide ja menetluse astujate argumente ainetuteks. Üldkohtu otsust toetab 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), milles Euroopa Kohus ei käsitlenud põhjenduste esitamise kohustust, vaid keskendus kohtuasja sisule. 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsuses Comunidad Autónoma de Galicia ja Retegal vs. komisjon (C-70/16 P, EU:C:2017:1002) otsustas Euroopa Kohus, et põhjendamiskohustust rikuti meetme valikulisuse tõttu, kuna meetet kohaldati ainult ühes tegevusvaldkonnas. Käesolevas juhul sisaldas vaidlusalane otsus aga esialgset analüüsi ja komisjon ei leidnud, et meede annab eelise ühele sektorile.

66. Komisjon vastab apellantide argumentidele, mis käsitlevad võrreldavuse analüüsi puudumist, viidates määruse 2015/1589 artikli 6 lõikele 1, milles on sätestatud, et otsuses tuleb kokkuvõtlikult esitada asjakohased faktid ja õigusküsimused ning see peab sisaldama esialgset hinnangut. Järelikult, kui otsus täidab vaidlustatud kohtuotsuse punktides 73 ja 76 kirjeldatud kriteeriume, ei piisa analüüsi lühidusest, et see kujutaks endast põhjendamiskohustuse rikkumist.

67. Komisjon väidab, et Üldkohus tegi õigesti kindlaks, et apellandid mõistavad põhjusi, mille alusel vaidlusalust meedet valikuliseks peeti, nagu on viidatud vaidlustatud kohtuotsuse punktis 75.

68. Ta väidab, et ametliku uurimismenetluse algatamisega seotud õiguslikud tagajärjed on käesoleval juhul hüpoteetilised ega ole vastuolus esialgse ja lühikese põhjendusega määruse 2015/1589 artikli 6 lõike 1 tähenduses.

69. Vaidlusalust otsust analüüsis Üldkohus, kes tugines oma analüüsi toetuseks vaidlusaluse otsuse põhjenduste muudele osadele. Euroopa Kohus on samuti kinnitanud, et komisjoni otsustelt ei nõuta konkreetset struktuuri ning põhjendamiskohustuse järgimise hindamise hetkel tuleks analüüsida otsuse kui terviku sisu (25. juuli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania jt, C-128/16 P, EU:C:2018:591, punkt 93).

2. Hinnang

70. Apellatsioonkaebuse esimese väitega märgivad apellandid, et Üldkohus rikkus vaidlusaluse otsuse põhjenduste kontrollis õigusnormi seoses vaidlusaluse meetme valikulise laadiga.

71. Seoses appellatsioonkaebuse esimese väite esemeks oleva küsimusega kinnitab Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuses sisuliselt, et ametliku uurimismenetluse algatamise otsuses võib piirduda asjakohaste faktiliste ja õiguslike asjaolude kokkuvõttega ning see sisaldab esialgset hinnangut, mida samas menetluses põhjalikult analüüsitakse.

72. Need väited on õiged ja nendega võib nõustuda. Nimetatud asjaoludest tuletab aga Üldkohus – arvatavasti eeldusel, et menetluse algatamise otsuse ja menetluse lõpetamise otsuse ülesanded ja sisu erinevad üksteisest radikaalselt (ka põhjendamise seisukohast) – teatud tagajärjed, mis on minu arvates valed ja rikuvad õiguslikku arutluskäiku.

73. Üldkohus kinnitab, et osa Euroopa Kohtu varasemaid otsused ei ole käesolevas kohtuasjas kohaldatavad, sest need käsitlevad menetluse lõpetamise otsust¹² või olukordi, kus ei analüüsitud põhjendamiskohustuse konkreetset aspekti¹³; vaatamata selle kokkuvõtlikkusele on komisjoni otsus nõuetekohaselt põhjendatud, sest pooled olid võimelised mõistma kõnealuse otsuse aluseks olnud põhjusi, nagu näitasid hilisemad vastuväited, ja kuna otsus võeti vastu pooltele endile hästi tuntud kontekstis; võrreldavuse analüüs eri ettevõtjate vahel, et teha kindlaks meetme valikulisus, oli menetluse algatamise otsuses enneaegne, sest see oleks võinud ette ära otsustada kõnealuse menetluse lõpus tehtavad järeldused.

74. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab põhjendus, mida nõutakse ELTL artiklis 296, olema kohandatud asjasse puutuva õigusakti laadiga ning sellest peab selgelt ja üheselt mõistetavalt ilmnema õigusakti vastu võtnud institutsiooni arutluskäik sellisel, et huvitatud

¹² 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Comunidad Autónoma de Galicia ja Retegal vs. komisjon (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

¹³ 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hansesstadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971).

isikutel oleks võimalik mõista vastuvõetud akti põhjendusi ja Euroopa Kohtul oleks võimalik teostada kontrolli. Põhjendamiskohustuse hindamisel tuleb arvesse võtta kõiki juhtumi asjaolusid, eelkõige akti sisu, toodud põhjenduste olemust ning huvi, mis võib akti adressaatidel või teistel isikutel, keda akt otseselt ja isiklikult puudutab, olla selgituste saamiseks. Ei ole nõutav, et põhjendustes oleks täpsustatud kõiki asjakohaseid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, kuna seda, kas akti põhjendused vastavad ELTL artikli 296 nõuetele, ei tule hinnata mitte ainult selle sõnastust, vaid ka konteksti ja kõiki asjaomast valdkonda reguleerivaid õigusnorme silmas pidades (10. märtsi 2016. aasta kohtuotsus HeidelbergCement vs. komisjon, C-247/14 P, EU:C:2016:149, punkt 16).

75. Kohaldades seda põhimõtet komisjoni meetmetele riigiabi valdkonnas, tuleb märkida, et ametliku uurimismenetluse algatamise otsus ei ole meede, mille puhul põhjendamiskohustus on eriti väike või pealiskaudne.

76. Määruse 2015/1589 artiklite 4, 6 ja 7 tähelepanelik lugemine võimaldab mõista, et uurimismenetluse algatamise otsus eeldab ajaliselt ja loogiliselt esialgset analüüsi: seega viib komisjon koos huvitatud riigiga läbi eelneva uurimise, milles analüüsitakse juba tõendeid, mis võimaldavad teatud meetme abiks kvalifitseerida ja teha järelduse, kuigi esialgse, et analüüsi esemeks oleva meetme siseturuga kokkusobivuse osas on kahtlusi. Vastupidisel juhul lõpetab komisjon menetluse otsusega vastuväidete esitamata jätmise kohta.

77. Ametliku uurimismenetluse algatamise otsus ei ole seega esimene akt, mille järel analüüsitakse kõiki tõendeid, mis võivad teatud meetme keelatud abiks kvalifitseerida, vaid see on hilisem hetk, kui komisjon, kes on juba esialgse uurimise läbi viinud, on „järeldanud“ – kuigi esialgselt –, et on olemas kahtlused meetme siseturuga kokkusobivuse osas. Algatamise otsusele järgnevat menetlust on vaja, et asetada kõik huvitatud isikud olukorda, kus nad saavad oma kaitseõigusi kasutada, esitades argumente, et lükata ümber õiguslikud tõlgendused, millele komisjon tugineb teatud meetet (kuigi esialgselt) siseturuga kokkusobimatuks kvalifitseerides.

78. Sellest tuleneb, et komisjon peab nimelt kõiki juhtumi asjaolusid arvesse võttes juba menetluse algatamise otsuses esitama kõik argumendid ja õiguslikud tõlgendused, mille põhjal ta peab meetet siseturuga kokkusobimatuks, ilma et ta saaks analüüsi hilisemasse hetke edasi lükata.

79. Hindamise esialgsust ei saa segamini ajada selle pealiskaudsusega, samuti ei saa see kaasa tuua selliste analüüside, kontrollide ja võrdluste ärajätmist, mis on juba menetluse algatamise etapis võimalikud.

80. Ainult juhul, kui konkreetsetel tehniliselt keerulistel juhtudel on võimatu läbi viia teatud analüüsi, mis nõuab asjaolusid, mida saab koguda ainult algatamisele järgnevas menetluses, võib komisjon põhjendusi esitades lükata analüüsi, kontrolli või hindamise lõpliku otsuse tegemiseni edasi.

81. Nendel põhjustel on menetluse algatamise otsusel, nagu apellandid ja menetlusse astujad korduvalt on väitnud, juba iseseisev tähendus ning sellel võivad olla konkreetsed ja olulised tagajärjed poolte majanduslikele huvidele. Riigiabi käsitleva ametliku uurimismenetluse algatamine kohustab eeldatava abi maksed peatama ja annab riigisisestele kohtutele pädevuse võtta vajalikke meetmeid, et teha järeldusi vaidlustatud meetme peatamise kohustuse rikkumisest.¹⁴

¹⁴ Vt taotluse rahuldamist käsitlevat 13. novembri 2019. aasta kohtumäärust, millega Euroopa Kohus lubas EDP España'l menetlusse astuda, kuna ta oli tõendanud, et tal on kohtuvaidluse suhtes otsene ja tegelik huvi.

82. Samadel põhjustel peab riigiabi valdkonna kohtupraktikas väljendatud põhimõtete kohaldatavust analüüsima tähelepanelikult, asjakohatuna ei saa kõrvale jätta teatud põhimõtteid, mida väljendati kohtuasjades, kus analüüsiti ametliku uurimismenetluse lõpetamise otsuseid.

83. Menetluse algatamise otsus ja menetluse lõpetamise otsus, mis on ette nähtud määruse 2015/1589 artiklites 6 ja 9, on kahtlemata erinevad ja täidavad eri ülesandeid. Kuid eespool kirjeldatud põhjustel ei saa kõrvale jätta Euroopa Kohtu poolt väljendatud põhimõtete kõiki hinnanguid ainult seetõttu, et need tulenevad menetluse lõpetamise otsusest.

84. Algamisele järgneva menetluse ülesanne on võimaldada pooltel veenda komisjoni muutma algset tõlgendust, millele ta tugines menetlust algatades, et konkreetne meede kujutab endast siseturuga kokkusobimatut abi.

85. Kohtuotsuses Comunidad Autónoma tuvastas Euroopa Kohus põhjendamiskohustuse rikkumise seoses valikulisuse põhimõttega, märkides, et meede, mida kohaldatakse vaid ühes tegevusvaldkonnas või ainult selle valdkonna mõne ettevõtja suhtes, ei ole tingimata valikuline ning valikuline on see vaid siis, kui konkreetsetes õigussüsteemis kaasneb meetmega eelis teatud ettevõtjate jaoks võrreldes teistega, kes tegutsevad muudes valdkondades või samas valdkonnas ning kes asuvad nimetatud süsteemiga taotletavat eesmärki arvesse võttes sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras.¹⁵

86. Kuigi kohtuotsus Comunidad Autónoma käsitleb komisjoni otsust, mis tehti ametliku uurimismenetluse lõpus, on oluline märkida, et Euroopa Kohus tugineb põhimõtetele, mis tulenevad kohtuotsusest Lübeck¹⁶, mille ese oli ametliku uurimismenetluse algatamise otsus.

87. Sellest järeldub samuti, et komisjon oleks saanud ja isegi pidanud läbi viima võrreldavuse analüüsi valdkonna erinevate ettevõtjate vahel. Seega on vale Üldkohtu seisukoht, mille kohaselt „olukordade võrreldavust käsitleva põhjenduse kohustuslikuks tegemine ametliku uurimismenetluse algatamise otsuses sisalduvas esialgses analüüsis võib olla ennatlik ja prognoosida järeldusi, mis tehakse selle menetluse lõpus“, millega kaasneb oht, et „piir ametliku uurimismenetluse algatamise otsuse ja selle menetluse lõpetamise otsuse vahel hägustub“.¹⁷

88. Minu arvates peab komisjon ka ametliku uurimismenetluse algatamise etapis täpsustama põhjusi, mille tõttu asjaolu, et meede annab eelise vaid valdkonna teatud ettevõtjatele, võimaldab meedet *a priori* valikuliseks pidada, ning ta ei või selles kontekstis ära jätta isegi esialgset võrreldavuse analüüsi meetmest abi saavate ettevõtjate ja samas sektoris tegutsevate selliste ettevõtjate vahel, kes ei saa meetmest abi.

89. Mis puudutab Üldkohtu seisukohta, mille kohaselt kontekst oli pooltele hästi teada ja nad kaitsesid end ka teiste ettevõtjatega võrreldavuse küsimuses, leian, et Üldkohus rikkus õigusnormi, millel on negatiivne toime tõendamiskoormise jaotamisele ja mis mõjutab ka apellatsioonkaebuse teist väidet.¹⁸

¹⁵ 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Comunidad Autónoma de Galicia ja Retegal vs. komisjon (C-70/16 P, EU:C:2017:1002, punkt 61).

¹⁶ 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsuse komisjon vs. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971) punkt 58: „meede, mida kohaldatakse vaid ühel tegevusalal või selle ala ühe osa ettevõtjate suhtes, [ei ole] tingimata valikuline. [...] meede [on] valikuline vaid siis, kui konkreetse õiguskorra raames kaasneb meetmega eelis teatud ettevõtjate jaoks võrreldes teistega, kes tegutsevad muudel tegevusaladel või samas sektoris ning kes asuvad nimetatud korraga taotletavat eesmärki arvesse võttes sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras“.

¹⁷ Vaidlustatud kohtuotsus, punkt 74.

¹⁸ Sellele viidatakse allpool.

90. Komisjon peab menetluse algatamise otsuses läbi viima kõik analüüsid, mis aitaks pooltel vaielda vastu õiguslikele argumentidele, mis (esialgselt) kvalifitseerivad liikmesriigi võetud meetme siseturuga kokkusobimatuks riigiabiks.

91. Tõendamiskoormise tavapärase jaotusega oleks vastuolus teha pooltele ülesandeks selgitada kaudselt või tuletuste teel välja õiguslikud tõlgendused, millele komisjon tugineb, et need ümber lükata.

92. Järelikult pidi komisjon analüüsima olukordade võrreldavust turul tegutsevate ettevõtjate vahel, esitades kõik argumendid, mida on vaja, et siseturuga kokkusobimatu riigiabi tingimused oleksid täidetud, vaatamata sellele, et analüüsi esialgsuse tõttu võib seda ametliku uurimismenetluse kestel muuta.

93. Kohtuotsuses *Deutsche Post vs. komisjon*¹⁹, milles käsitleti ametliku uurimismenetluse laiendamise otsust, mida peeti puudulikult põhjendatuks, selgitati väga selgelt, et meetme esialgse hindamise lõpus peab komisjon põhjendama oma otsust juhul, kui ta otsustab ametliku uurimismenetluse algatada.²⁰

94. Lisaks kinnitas Üldkohus samas kohtuotsuses, et „iga otsus, mille komisjon teeb esialgse uurimise etapi lõpus, [peab] sisaldama asjaomasele riiklikule meetmele antud esialgset hinnangut, mille eesmärk on kindlaks teha, kas meetmel on riigiabi laad.“²¹

95. Seega ei või võrreldavuse analüüsi mitte kunagi jätta ametlikku uurimismenetluse, kuna alati on võimalik esitada ka ainult esialgsed kaalutlused.

96. Kuigi komisjon väitis õigesti, et oluline on kaaluda otsuse sisu tervikuna, et hinnata selle põhjendusi²², tuleb märkida, et kõnealuses otsuses puudub võrreldavuse analüüs täielikult.

97. Eelnevate kaalutluste põhjal leian, et apellatsioonkaebuse esimese väitega võib nõustuda.

C. Teine väide, et valikulisuse kriteeriumi osas on rikutud ELTL artikli 107 lõiget 1

1. Poolte argumendid

98. Teise väitega tuginevad apellandid ELTL artikli 107 lõike 1 rikkumisele valikulisuse kriteeriumi osas.

99. Menetluse astujad väidavad apellantidega sarnaseid argumente kasutades, et teine väide on põhjendatud.

¹⁹ 10. aprilli 2019. aasta kohtuotsus *Deutsche Post vs. komisjon* (T-388/11, EU:T:2019:237).

²⁰ „[K]ui mitte tahta võtta ELTL artikli 296 lõikes 2 ette nähtud põhjendamiskohustuselt selle sisu, peab iga otsus, mille komisjon teeb esialgse uurimise etapi lõpus, sisaldama asjaomasele riiklikule meetmele antud esialgset hinnangut, mille eesmärk on kindlaks teha, kas meetmel on riigiabi laad, ja esitada – juhul, kui komisjon otsustab algatada ametliku uurimismenetluse – põhjused, miks on alust kahelda selle kokkusobivuses ühisturuga.“

²¹ 10. aprilli 2019. aasta kohtuotsus *Deutsche Post vs. komisjon* (T-388/11, EU:T:2019:237, punkt 72).

²² 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus *komisjon vs. Hispaania jt* (C-128/16 P, EU:C:2018:591, punkt 93).

100. Naturgy Energy Group kritiseerib Üldkohut seoses vaidlustatud kohtuotsuse punktiga 82, rõhutades, et apellant väitis, et komisjon tegi kõnealuse meetme valikulise laadi hindamisel ilmse vea.

101. Apellandid ja menetlusse astujad tuginevad arutluskäigule, mille kohaselt Üldkohus oleks pidanud põhjalikult kontrollima komisjoni analüüsi kõnealuse meetme valikulisusest (Naturgy viitab 22. detsembri 2008. aasta kohtuotsusele *British Aggregates vs. komisjon*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkt 111). Selles osas viitavad apellandid Euroopa Kohtu analüüsile 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsuses komisjon *vs. Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971), milles Euroopa Kohus tuvastas õigusnormi rikkumise, mitte aga ilmse hindamisvea, seoses sellise meetme valikulisusega, mis oli olnud ametliku uurimismenetluse algatamise otsuse ese.

102. Naturgy Energy Groupi arvates rikkus Üldkohus õigusnormi, kui ta võrdles 1998. aastale eelnenud investeeringuid ja sellele järgnevaid investeeringuid, selle asemel, et teha kindlaks, kas ITC/2794/2007 III lisa artikli 10 lõige 2 kujutab endast valikulist meetet. See säte võimaldab tema sõnul valitsusel panustada oluliste investeeringute jaoks kõikidesse elektrijaamadesse sõltumata nende tehnoloogiast.

103. Seoses söeküttel töötavate elektrijaamade ja selliste elektrijaamade olukorra võrreldavusega, mis ei kasuta sütt primaarkütusena, väidavad apellandid ja menetlusse astujad, et lisaks õigusnormi rikkumisele ilmse vea kontrolli kohaldamisel pööras Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 102–126 ümber tõendamiskoormise, kui ta kinnitas, et apellandid oleksid pidanud tõendama diskrimineerimise puudumist elektrijaamade suhtes, mis ei kasuta kivisütt primaarkütusena (8. septembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon *vs. Madalmaad*, C-279/08 P, EU:C:2011:551, punkt 62).

104. Komisjon peaks võtma endale ülesande tuvastada diskrimineerimise juhud, isegi kui tegemist on esialgse analüüsiga. See hõlmab selliste juhtude tuvastamist, mis on analoogsed vaidlustatud kohtuotsuse punktides 121 ja 124 nimetatud juhtudega, nagu märkis Üldkohus.

105. EDP España rõhutab eelkõige, et Üldkohus on leidnud, et ametliku uurimismenetluse algatamise võimaluse analüüs ei või piirduda ilmsete hindamisvigade otsimisega, vaid peab sellest kaugemale minema (8. septembri 2021. aasta kohtuotsus *Achema ja Achema Gas Trade vs. komisjon*, T-193/19, ei avaldata, EU:T:2021:558, punktid 43 ja 44).

106. Kui Üldkohus oleks kooskõlas liidu kohtute praktikaga teostanud seaduslikkuse järelevalvet, oleks ta seega vaidlustatud kohtuotsuses pidanud samale järeldusele jõudma.

107. Endesa Generación väidab seejärel, et kui abi olemasolu hindamiskriteerium oleks tuginenud ilmsele hindamisveale, oleks Üldkohus pidanud tegema kindlaks, et komisjon on teinud ilmse hindamisvea, analüüsides seda, kas vaidlustatud meede on valikuline või mitte. Seda seisukohta kinnitab vaidlusaluse otsuse punktis 28 esitatud selgitus.

108. Ta väidab, et vaidlustatud kohtuotsuses on igal juhul õigusnormi rikutud, kuna Üldkohus leidis, et komisjon ei teinud sellist viga vaidlusaluses otsuses, otsustades – esialgselt –, et vaidlusalune meede oli valikuline üksnes asjaolu tõttu, et seda kohaldati teatud ettevõtjatele ja viimata läbi võrreldavuse analüüsi, mida kohtupraktika nõuab selleks, et tuvastada meetme valikuline laad.

109. Generaciones Eléctricas Andalucía väidab lõpuks, et Üldkohus eksis, kui ta keskendus üksnes ilmse hindamisvea nõudele, kuna ametliku uurimismenetluse algatamisel on olulised tagajärjed. Ta väidab, et komisjonil ei ole pädevust selle menetluse algatamist otsustada ning ta peaks selle asemel kinnitama, et analüüsitud olukorrad täidavad valikulisuse kriteeriumi.

110. Ta väidab uuesti, et Üldkohus ajas vaidlustatud kohtuotsuses segi ametliku uurimismenetluse algatamise otsuse analüüsi esialgse laadi ja komisjoni kaalutusõiguse olemasolu.

111. Komisjoni hinnangul tuleb teine väide põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

112. Ta väidab, et Hispaania seadus, mis lubab elektritootjatele erinevaid hüvitisi, ei mõjuta meetme valikulist laadi. Ka juhul, kui pärast konkreetset kuupäeva ehitatud elektrijaamadele võidakse kohaldada investeringute tasuvust, antakse meetmega igal juhul valikuline eelis varieeruv summas (22. juuni 2006. aasta kohtuotsus liidetud kohtuasjades C-182/03 ja C-217/03, Belgia ja Forum 187 vs. komisjon, EU:C:2006:416, punktid 112 ja 120). Lisaks kohaldatakse seda meedet ainult PNRE-GICs loetletud söekütel töötavate jaamade suhtes.

113. Komisjon väidab, et väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et ametliku uurimismenetluse algatamise otsuse seaduslikkuse järelevalve on piiratud ilmse hindamisvea kontrolliga (21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, punkt 78).

114. Lisaks väidab see institutsioon, et selle tõendamiseks, et keeruliste asjaolude hindamisel on tehtud ilmne viga, mis õigustab otsuse tühistamist, peavad apellantide esitatud tõendid olema piisavad, et muuta ebatõenäolisteks selles aktis sisalduv asjaoludele antud hinnang, ning ilma et see mõjutaks viidatud võrreldavuse kontrolli, ei pea Üldkohus asendama keeruliste asjaoludele antud hinnangut selle otsuse koostaja hinnanguga (15. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus Enviro Tech (Europe), C-425/08, EU:C:2009:635, punkt 47).

115. Sellest tulenevalt ei saa komisjoni arvates ammugi väita, et Üldkohus rikkus valikulisuse hinnangus õigusnormi, kui ei ole esitatud tõendeid, mis muudavad vaidlusaluses otsuses sisalduva hinnangu ebatõenäoliseks. Tõendamiskohustus on omane igale ilmse vea hindamisele ning see ei ole kuidagi seotud asjaoluga, et komisjon peab esialgu tõendama, kuidas meede on valikuline.

116. Üldkohtu hinnang kohtuotsuse punktides 102–126 on täielikult kooskõlas vajaliku seaduslikkuse kontrolliga, mis põhineb kohtupraktikal. Üldkohus kontrollis kõigi esitatud tõendite õigsust, usaldusväarsust ja sidusust, tehes kindlaks, et kogu asjakohast teavet võetakse keerulise olukorra hindamisel arvesse (22. novembri 2007. aasta kohtuotsus Hispaania vs. Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, punkt 57, ja 6. novembri 2008. aasta kohtuotsus Madalmaad vs. komisjon, C-405/07 P, EU:C:2008:613).

117. Väide, et Üldkohus ei hinnanud õigesti, kas määruse ITC/2794/2007 III lisa lõike 10 punkt 2 kujutab endast valikulist meedet, ei ole põhjendatud. See tuleneb sellest, et abi antakse tegelikult hilisema määruse (määrus ITC/3860/2007) alusel, mida kinnitati vaidlusaluse otsuse neljandas põhjenduses ja mida Üldkohus tunnustab vaidlustatud kohtuotsuse punktis 109.

118. Naturgy Energy Group ei esitanud ühtegi põhjendust oma väitele, mille kohaselt Üldkohtu antud hinnang on moonutatud, eriti vaidlustatud kohtuotsuse punktides 102–105. Komisjon väidab, et Üldkohus analüüsis põhjalikult riigisiseseid õigusnorme ja tegi kindlaks, et ei ole tõendeid, mis viitaksid, et kõnealuse korra eesmärk on anda eelis ainult suurtele investeringutele, mis tehti pärast 1998. aastat.

119. Komisjon väitis, et esitatud väited ei ole mitte üksnes põhjendamatud, vaid ka asjakohatud. Seda seetõttu, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei erista aluslepingu artikli 107 lõige 1 riigi sekkumist nende põhjuste või eesmärkide alusel, vaid hindab neid pigem sekkumise tagajärgede alusel. Seega on abi mõiste objektiivne mõiste ja sõltub peamiselt asjaolust, et riiklikku meetet kohaldatakse ühele või mitmele ettevõtjale. Kui abi olemasolu on kindlaks tehtud, peab komisjon analüüsima, kas abi on üles ehitatud nii, et on tagatud, et selle positiivne mõju üldsuse huvides taotletava eesmärgi saavutamisel ületab selle potentsiaalse negatiivse mõju kaubandusele ja konkurentsile.

120. Mis puudutab lõpuks söekütteil töötavate elektrijaamade võrreldavust selliste elektrijaamadega, mis ei kasuta kütusena sütt, ning argumenti, et Üldkohus oleks sisuliselt pidanud tühistama vaidlusaluse otsuse, kuna see ei sisalda nende kahe ettevõtjate rühma võrreldavuse üksikasjalikku analüüsi, tuletab komisjon meelde, et vaidlusaluses otsuses on selgitatud, et ta peab vaidlusalust meetet valikuliseks, sest seda kohaldatakse üksnes söekütteil töötavatele elektrijaamadele, mis on loetletud PNRE-GICs, erinevalt muudest söekütteil töötavatest elektrijaamadest või elektrijaamadest, mis kasutavad muud tehnoloogiat. Ta järeldab, et Üldkohus analüüsis vaidlustatud kohtuotsuse punktides 117–126 apellantide ja menetlusse astujate argumentide alusel õigesti seda, kas komisjon oli teinud ilmse hindamisvea, kuna söekütteil töötavad elektrijaamad ei olnud faktiliselt ja õiguslikult võrreldavas olukorras elektrijaamadega, mis kasutavad muud liiki tehnoloogiat, ning leidis õigesti, et seda järeldust ei sea kahtluse alla apellantide ja menetlusse astujate väited.

121. Komisjon väidab, et järelikult ei pöörata tõendamiskoormist üheski aspektis ümber; Üldkohus analüüsis, kas komisjoni hinnang vaidlusaluses otsuses on põhjendatud ja kas apellantide väited ei muuda seda ebatõenäoliseks. Sellest tulenevalt ei ole apellandid tõendanud ega isegi väitnud, et Üldkohus moonutas asjaolusid, mille põhjal ta oma järeldused tegi.

2. Hinnang

122. Teine väide esitatakse teise võimalusena juhul, kui Euroopa Kohus apellatsioonkaebuse esimese väitega ei nõustu. Kuna teen Euroopa Kohtule ettepaneku apellatsioonkaebuse esimese väitega nõustuda, esitan teise väite kohta ainult lühikese kaalutluse põhjusel, et nagu eespool viidatud, on apellatsioonkaebuse kaks väidet tihedalt seotud.

123. Teise väitega märgivad apellandid, et kõnealuse meetme valikulise laadiga seoses on rikutud õigusnormi ELTL artikli 107 lõike 1 kohaldamise kontrollimisel.

124. Euroopa Kohtu praktika kohaselt on komisjoni poolt tehtud ametliku uurimismenetluse algatamise otsuses meetme „riigiabiks“ kvalifitseerimise õiguspärasuse üle teostatav kontroll piiratud küsimusega, ega komisjon ei teinud ilmseid hindamisvigu.²³ Komisjon peab algatama

²³ 21. juuli 2011. aasta kohtuotsus Alcoa Trasformazioni vs. komisjon (C-194/09 P, EU:C:2011:497, punkt 61) ja 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punkt 78).

ametliku uurimismenetluse, kui ta ei suuda kindlaks teha, et teavitatud meede on siseturuga kokkusobiv, või kui tal on kahtlusi, kas meede kujutab endast riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses.²⁴

125. Euroopa Kohus leidis samas kohtuotsuses, et kui liikmesriik väidab, et tema meetmed ei kvalifitseeru abiks komisjoni esialgse analüüsi ajal, peab komisjon küsimust põhjalikult hindama teabe põhjal, mille liikmesriik talle selles staadiumis on esitanud, isegi juhul, kui see uurimine viib vaid esialgse hinnanguni. Lisaks, kui menetluse algatamise ajal olemasoleva teabe põhjal ilmneb, et meedet ei saa uueks abiks kvalifitseerida, tuleb selle meetmega seoses menetluse algatamise otsus tühistada.²⁵

126. Teiseks kinnitas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 99, et tema ülesanne ei ole teha lõplikku otsust vaidlusaluse meetme ilmselgelt valikulise laadi kohta.²⁶ Tegelikult leiab Euroopa Kohus, et ta peab vältima lõplike otsuste tegemist küsimustes, mida komisjon on ainult esialgselt hinnanud.²⁷

127. Viidatud kohtupraktika alusel lükkas Üldkohus esimeses astmes tagasi esitatud „väite“, et vaidlusaluse meetme abiks kvalifitseerimisel on rikutud õigusnormi, asjaolu alusel, et apellandid ja menetlusse astujad ei olnud võimelised tõendama, et komisjon on teinud ilmse hindamisvea.

128. Selle argumendi kriitiline punkt on korduvalt viidatud side apellatsioonkaebuse kahe väite vahel: sisuliselt oli Üldkohtu arvates komisjonil menetluse algatamise otsuses küllaltki piiratud põhjendamiskohustus, mis on piiratud faktiliste ja õiguslike asjaolude kokkuvõtliku ülevaate esitamisega koos võimalusega lükata hilisem põhjalik analüüs edasi menetluse algatamisele järgnevasse menetlusse, sealhulgas analüüs ettevõtjate, kelle suhtes meedet kohaldatakse, võrreldavusest samas sektoris tegutsevate ettevõtjatega, kelle suhtes meedet ei kohaldata.

129. Seoses sellega, mis puudutab Üldkohtu kontrolli laiendamist ja sellega seotud tõendamiskoormist, mis on huvitatud isikutel komisjoni tõlgendusega vastupidistele tõlgendustele tuginedes (kui ei ole piisavalt elemente vaidlusaluse meetme siseturuga kokkusobimatuks abiks kvalifitseerimiseks), on pooltel kohustus tõendada ilmset hindamisviga, lükates ulatuslike väidete ja tõenditega ümber komisjoni esitatud mittetäielikud väited (kuna need tuli menetluse kestel täiendada).

130. Sellisel arutluskäigul on negatiivne mõju tõendamiskoormise õigele jaotamisele.

131. Komisjonil on kohustus viia läbi esialgne analüüs koos liikmesriigiga, et põhjendada ametliku uurimismenetluse algatamise otsust, sest ta leiab, et teadaolevate tõendite alusel on vaidlusalune meede kvalifitseeritav abiks ja on kahtlused selle kokkusobivuse kohta siseturuga.

²⁴ 16. märtsi 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (C-562/19 P, EU:C:2021:201, punkt 50).

²⁵ 16. märtsi 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (C-562/19 P, EU:C:2021:201, punkt 53).

²⁶ Vt selle kohta 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punkt 73).

²⁷ Vt selle kohta 23. oktoobri 2002. aasta kohtuotsus Diputación Foral de Guipúzcoa vs. komisjon (T-269/99, T-271/99 ja T-272/99, EU:T:2002:258, punkt 48) ja 25. märtsi 2009. aasta kohtuotsus Alcoa Trasformazioni vs. komisjon (T-332/06, ei avaldata, EU:T:2009:79, punkt 61).

132. Menetluse algatamise otsus peab sisaldama analüüsi, mis on esialgne, kuid täielik, ja põhineb teadaolevatel andmetel ja tõenditel, et võimaldada pooltel teada saada kõik õiguslikud põhjendused, mis on meetme siseturuga kokkusobimatuks kvalifitseerimise aluseks. Komisjoni hinnang on esialgne (kuid kordan, et mitte ebatäielik), kuna seda võib menetluse kestel muuta tulenevalt huvitatud poolte esitatud väidetest.

133. Poolte kaitseõigust järgitakse aga täielikult, kui nad asetatakse olukorda, kus neil on juba menetluse algatamise otsuse hetkel võimalik tutvuda kõigi tõendite ja õiguslike tõlgendustega, mis toetavad komisjoni poolt läbiviidud kvalifitseerimist, isegi kui see on esialgne. Üksnes juhtudel, kui erilise tehnilise keerukuse tõttu nõuavad teatud hinnangud või kontrollid täiendavaid elemente, mida komisjon võib analüüsida ainult pärast sellise huvitatud poolte sekkumist, kes ei ole liikmesriik (kellega peeti nõu juba esialgse analüüsi kestel), võib need menetluse ajaks edasi lükata, esitades selle kohta konkreetse põhjenduse. See kehtib ka võrreldavuse analüüsi kohta.

134. Kui tõendamiskoormisest peetakse vastavalt eespool kirjeldatule kinni, on õige asuda seisukohale, et Üldkohtu kontroll peab piirduma ilmse hindamisvea olemasoluga komisjoni analüüsis, kuna kohus ei või sisuliselt sekkuda juba läbi viidud keerulistes ja põhjalikesse hinnangutesse. Vastupidisel juhul, st kui põhjendused on puudulikud ja ebatäielikud, võib kohtu kontrolli piiramine ilmse hindamisvea olemasoluga komisjoni analüüsis tuua kaasa tõendamiskoormise õige jaotamise ümberpööramise poolte kahjuks, kellel on huvi tugineda tõlgendusele, mis on vastupidine komisjoni tõlgendusele.

135. Kuigi jagan komisjoni väiteid kohtu kontrolli piiride kohta, mida korrati Euroopa Kohtu hiljutises praktikas²⁸, ei luba eespool kirjeldatud põhjenduste puudumine mul seoses vaidlusaluse meetme valikuliseks kvalifitseerimisega teha ettepanekut jätta rahuldamata apellatsioonkaebuse teine väide, mis esitatakse õigesti esimese väite suhtes teise võimalusena.

136. Juhul kui Euroopa Kohus ei leia, et apellatsioonkaebuse esimene väide tuleb rahuldada, ning otsustab, et Üldkohtu arutluskäik, millega komisjoni otsust puudulike põhjenduste osas ei kritiseeritud, ei riku õigusnormi, võimaldavad toimikust nähtuvad tõendid, eelkõige võrdleva analüüsi puudumine menetluse algatamise otsuses, järeldada, et komisjoni otsus sisaldab ilmset hindamisviga.

VI. Ettepanek

137. Kõikide eelnevate kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

- nõustuda apellatsioonkaebuse esimese väitega,
- tühistada vaidlustatud kohtuotsus ja komisjoni otsus.

²⁸ 16. märtsi 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (C-562/19 P, EU:C:2021:201, punktid 50 ja 52).