



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

3 päivänä joulukuuta 2014*

Valtiontuki — Sähkö — Ylimääräisten tuotantokustannusten korvaaminen — Julkisen palvelun velvoite, jonka vuoksi osa sähköntuotannosta on hoidettava käyttämällä kotimaista kivihiiltä — Ensisijaisuusmekanismi — Vastustamatta jättämistä koskeva päätös — Päätös, jossa tuki todetaan sisämarkkinoille soveltuvaksi — Kumoamiskanne — Se, että toimi koskee kantajaa erikseen — Kilpailuasemaan kohdistuva huomattava vaikutus — Tutkittavaksi ottaminen — Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamatta jättäminen — Vakavat vaikeudet — Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu — Sähkön toimitusvarmuus — Direktiivin 2003/54/EY 11 artiklan 4 kohta — Tavaroiden vapaa liikkuvuus — Ympäristönsuojelu — Direktiivi 2003/87/EY

Asiassa T-57/11,

Castelnou Energía, SL, kotipaikka Madrid (Espanja), edustajanaan aluksi asianajaja E. Garayar Gutiérrez, sittemmin asianajajat C. Fernández Vicién, A. Pereda Miquel ja C. del Pozo de la Cuadra, sittemmin asianajajat Fernández Vicién, L. Pérez de Ayala Becerril ja D. Antón Vega ja lopuksi asianajajat Fernández Vicién, Pérez de Ayala Becerril ja C. Vila Gisbert,

kantajana,

jota tukee

Greenpeace-España, kotipaikka Madrid (Espanja), edustajinaan aluksi asianajajat N. Ersbøll, S. Rating ja A. Criscuolo, sittemmin Ersbøll ja Rating,

väliintulijana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään É. Gippini Fournier ja C. Urraca Caviedes,

vastaajana,

jota tukevat

Espanjan kuningaskunta, edustajanaan aluksi valtionasiamies J. Rodríguez Cárcamo, sittemmin valtionasiamiehet M. Muñoz Pérez ja N. Díaz Abad, sittemmin valtionasiamiehet Díaz Abad ja S. Centeno Huerta ja lopuksi valtionasiamiehet A. Rubio González ja M. Sampol Pucurull,

Hidroeléctrica del Cantábrico, SA, kotipaikka Oviedo (Espanja), edustajinaan asianajajat J. Álvarez de Toledo Saavedra ja J. Portomeñe López,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

E.ON Generación, SL, kotipaikka Santander (Espanja), edustajinaan aluksi asianajajat E. Sebastián de Erice Malo de Molina ja S. Rodríguez Bajón, sittemmin Rodríguez Bajón,

Comunidad Autónoma de Castilla y León, edustajanaan aluksi solicitor K. Desai, asianajaja S. Ciscal de Ugarte ja asianajaja M. Peristeraki, sittemmin Ciscal de Ugarte,

ja

Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión), kotipaikka Madrid (Espanja), edustajanaan aluksi solicitor K. Desai, asianajaja S. Ciscal de Ugarte ja asianajaja M. Peristeraki, sittemmin asianajajat Ciscal de Ugarte ja A. Baumann,

väliintulijoina,

jossa kantaja vaatii Espanjan kuningaskunnan julkisen palvelun hoitamisesta suoritettavan korvauksen muodossa ilmoittamasta valtiontuesta N 178/2010, johon liittyy ensisijaisuusmekanismi sellaisten sähköntuotantolaitosten hyväksi, jotka käyttävät kotimaista kivihiiltä, 29.9.2010 tehdyn komission päätöksen K(2010) 4499 kumoamista,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. E. Martins Ribeiro sekä tuomarit S. Gervasoni (esittelevä tuomari) ja L. Madise,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 30.9.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asian tausta

- 1 Espanjan kuningaskunnan ilmoittamasta valtiontuesta N 178/2010 sellaisen sähköntuotannon hyväksi, jossa käytetään kotimaista kivihiiltä, 29.9.2010 tekemällään päätöksellä K(2010) 4499 (jäljempänä kanteen kohteena oleva päätös) Euroopan komissio hyväksyi valtiontuet, joista säädetään toimitusvarmuuden turvaamiseksi vahvistettavasta rajoitusmekanismista sekä sähköntuotantomarkkinoiden järjestämisestä ja sääntelystä 26.12.1997 annetun kuninkaan asetuksen 2019/1997 muuttamisesta 12.2.2010 annetussa kuninkaan asetuksessa 134/2010 (Real Decreto 134/2010, de 12 de febrero, por el que se establece el procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro y se modifica el Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica; BOE nro 51, 27.2.2010, s. 19123) ja muutosehdotuksessa, jonka seurauksena annettiin kanteen kohteena olevan päätöksen jälkeen kuninkaan asetuksen 134/2010 muuttamisesta ja sähköntuotantomarkkinoiden järjestämisestä ja sääntelystä 26.12.1997 annetun kuninkaan asetuksen 2019/1997 muuttamisesta 1.1.2010 annettu kuninkaan asetus 1221/2010 (Real Decreto 1221/2010, de 1 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 134/2010 y se modifica el Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica; BOE nro 239, 2.10.2010, s. 83983) (jäljempänä riidanalainen toimenpide).

- 2 Riidanalaisen toimenpiteen nojalla kuninkaan asetuksen 134/2010 liitteessä II yksilöidyt kymmenen sähköntuotantolaitosta ovat velvollisia hankkimaan niin kutsutusti kotimaista (espanjalaista alkuperää olevaa) kivihiiltä, jonka hinta on muita polttoaineita korkeampi, ja hoitamaan osan sähköntuotannosta käyttämällä kyseistä kivihiiltä (23,35 terawattituntia (TWh) vuodessa).
- 3 Riidanalaisella toimenpiteellä otettiin käyttöön niin sanottu ensisijaisuusmekanismi, jolla oli tarkoitus kompensoida tuensaajalaitosten vaikeuksia päästä sähkön myynnin päivittäismarkkinoille, kun otetaan huomioon kivihiilen, jota niiden on pakko käyttää, korkea hinta. Ensisijaisuusmekanismi perustuu olennaisesti siihen, että näiden laitosten tuottamaa sähköä ostetaan ensisijaisesti suhteessa tuontikivihiiltä, polttoöljyä ja maakaasua käyttävien laitosten ja kombivoimalaitosten tuottamaan sähkөөn, joka vedetään energian päivittäismarkkinoilta kotimaista kivihiiltä käyttävien tuensaajalaitosten tuottaman sähkön tietyn määrän myynnin varmistamiseksi näillä markkinoilla.
- 4 Tuensaajalaitosten omistajat saavat korvauksen, joka vastaa aiheutuneiden ylimääräisten tuotantokustannusten ja sähkön päivittäismarkkinoiden myyntihinnan välistä erotusta. Kuninkaan asetuksen 134/2010 liitteessä II vahvistetaan tämän korvauksen laskentamenetelmä sekä niiden sähkömäärien vahvistamistapa, jotka tuensaajalaitosten on vuosittain tuotettava. Mekanismi rahoitetaan valtion valvomasta rahastosta. Vuosittaiset kustannukset ovat 400 miljoonaa euroa.
- 5 Riidanalaisen toimenpiteen voimassaolon on määrä lakata viimeistään 31.12.2014.
- 6 Espanjan kuningaskunta ilmoitti muodollisesti komissiolle riidanalaisesta toimenpiteestä SEUT 108 artiklan 3 kohdan perusteella tammikuussa 2010 aloitettujen ilmoitusta edeltävien yhteydenottojen seurauksena (kanteen kohteena olevan päätöksen 1, 7 ja 11 kohta).
- 7 Katsottuaan, että tuensaajalaitosten omistajille riidanalaisella toimenpiteellä asetetut velvoitteet vastasivat sähkön toimitusvarmuuden turvaamiseksi perustellun yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun hoitamista (kanteen kohteena olevan päätöksen 77–103 kohta), komissio totesi, että kyseessä oli valtiontuki, koska asiassa ei ollut noudatettu 24.7.2003 annetussa tuomiossa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, Kok., EU:C:2003:415) asetettua neljättä edellytystä, joka koski julkisen palvelun velvoitteista suoritettavan korvauksen tason määrittämistapaa (kanteen kohteena olevan päätöksen 104–127 kohta). Se totesi kuitenkin, että kyseinen tuki soveltuu sisämarkkinoille SEUT 106 artiklan 2 kohdan nojalla, jonka mukaan ”yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, – – sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä” (kanteen kohteena olevan päätöksen 128–163 kohta).
- 8 Komissio päätti näin ollen [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1) 4 artiklan 3 kohdan perusteella olla vastustamatta tätä valtiontukea.

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

- 9 Kantaja Castelnou Energía, SL nosti esillä olevan kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 27.1.2011 jättämällään kannekirjelmällä.
- 10 Espanjan kuningaskunta, Hidroeléctrica del Cantábrico, SA, E.ON Generación, SL, Comunidad Autónoma de Castilla y León ja Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión) toimittivat unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 3.3., 17.3., 13.4. ja 14.4.2011 väliintulohakemukset, joissa ne pyysivät saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia. Greenpeace-España toimitti 3.5.2011 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen kantajan vaatimuksia.

- 11 Kantaja pyysi kannekirjelmään, vastaukseen ja vastauksen oikaisuun sisältyvien tiettyjen tietojen sekä Espanjan kuningaskunnan väliintulokirjelmään sisältyvien tiettyjen tietojen luottamuksellista käsittelyä näihin väliintulohakemuksen tehneisiin asianosaisiin nähden.
- 12 Unionin yleisen tuomioistuimen kahdeksannen jaoston puheenjohtaja hyväksyi 13.7.2011 antamallaan määräyksillä Espanjan kuningaskunnan, Hidroeléctrica del Cantábricon, E.ON Generaciónin, Comunidad Autónoma de Castilla y Leónin ja Carbuniónin väliintulijoiksi tukemaan komission vaatimuksia. Luottamuksellista käsittelyä koskevien pyyntöjen perusteltavuudesta päätettäisiin myöhemmin.
- 13 Espanjan kuningaskunta ja Hidroeléctrica del Cantábrico pysyivät väliintulokirjelmiinsä sisältyvien tiettyjen tietojen luottamuksellista käsittelyä muihin väliintulijoihin nähden.
- 14 Unionin yleisen tuomioistuimen kahdeksannen jaoston puheenjohtaja hyväksyi 6.11.2012 antamallaan määräyksellä Greenpeace-España väliintulijaksi tukemaan kantajan vaatimuksia. Luottamuksellista käsittelyä koskevien pyyntöjen perusteltavuudesta päätettäisiin myöhemmin.
- 15 Kun unionin yleisen tuomioistuimen jaostojen kokoonpanoa muutettiin, esittelevä tuomari nimettiin toiseen jaostoon, jolle tämä asia näin ollen siirrettiin.
- 16 Unionin yleisen tuomioistuimen toisen jaoston puheenjohtaja hyväksyi 9.12.2013 antamallaan määräyksellä kaikki luottamuksellista käsittelyä koskevat pyynnöt lukuun ottamatta kantajan Espanjan kuningaskunnan osalta esittämiä pyyntöjä, jotka koskivat tiettyjä kannekirjelmästä ja vastauksesta, sellaisena kuin se on oikaistuna, peitettynä kohtia. Istunnossa kantajan edustaja ilmoitti oma-aloitteisesti luopuvansa tietojen luottamuksellista käsittelyä koskevasta vaatimuksesta, mikä merkittiin istunnon pöytäkirjaan.
- 17 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
 - ottaa kanteen tutkittavaksi
 - kumoaa kanteen kohteena olevan päätöksen
 - velvoittaa komission ja väliintulijat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 18 Greenpeace-España, joka väliintulijana tukee kantajan vaatimuksia, vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
 - kumoaa kanteen kohteena olevan päätöksen
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut, mukaan lukien sille aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.
- 19 Komissio, jota tukevat Espanjan kuningaskunta, E.ON Generación, Comunidad Autónoma de Castilla y León ja Carbunió, vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
 - jättää kanteen tutkimatta tai ainakin hylkää sen perusteettomana
 - velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 20 Hidroeléctrica del Cantábrico vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin hylkää kanteen.

Oikeudellinen arviointi

1. Tutkittavaksi ottaminen

- 21 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 114 artiklan mukaista muodollista oikeudenkäyntiväitettä esittämättä komissio, jota tukevat Espanjan kuningaskunta, Hidroeléctrica del Cantábrico, E.ON Generación, Comunidad Autónoma de Castilla y León ja Carbunión, vetoaa siihen, että esillä oleva kanne on jätettävä tutkimatta kantajan asiavaltuuden puuttumisen vuoksi.
- 22 SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaan ”luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi ensimmäisessä ja toisessa kohdassa määrätyin edellytyksin nostaa kanteen hänelle osoitetusta säädöksestä tai säädöksestä, joka koskee häntä suoraan ja erikseen, sekä sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä”.
- 23 Esillä olevassa asiassa kanteen kohteena oleva päätös on osoitettu ainoastaan Espanjan kuningaskunnalle, ja se koskee asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan e alakohdassa tarkoitettua yksittäistä tukea, koska se on myönnetty kuninkaan asetuksen 134/2010 liitteessä II yksilöidyille kymmenelle laitokselle (ks. edellä 2 kohta). Koska kanteen kohteena oleva päätös koskee siten yksittäistapausta, kyse ei voi olla SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettua sääntelytoimesta, jolla tarkoitetaan kaikkia yleisesti sovellettavia toimia lainsäädäntötoimia lukuun ottamatta (ks. määräys 3.4.2014, CFE-CGC France Télécom-Orange v. komissio, T-2/13, EU:T:2014:226, 28 kohta).
- 24 Tästä seuraa, että koska kanteen kohteena olevaa päätöstä ei ole osoitettu kantajalle, sen kanne voidaan ottaa tutkittavaksi ainoastaan, jos kyseinen päätös koskee sitä suoraan ja erikseen.
- 25 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan päätös voi koskea erikseen muita kuin niitä, joille se on osoitettu, ainoastaan silloin, kun tämä päätös vaikuttaa niihin niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella ne erottuvat kaikista muista ja ne voidaan näin ollen yksilöidä samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu (tuomio 15.7.1963, Plaumann v. komissio, 25/62, Kok., EU:C:1963:17; tuomio 19.5.1993, Cook v. komissio, C-198/91, Kok., EU:C:1993:197, 20 kohta; tuomio 15.6.1993, Matra v. komissio, C-225/91, Kok., EU:C:1993:239, 14 kohta ja tuomio 13.12.2005, komissio v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, Kok., EU:C:2005:761, 33 kohta).
- 26 Tämän kanteen, jossa on kysymys komission valtiontukiasiassa tekemästä päätöksestä, osalta on huomattava, että valtiontukien valvontamenettelyssä on erotettava toisistaan ensinnäkin SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukainen tukien alustava tutkintavaihe, jonka tarkoituksena on ainoastaan mahdollistaa, että komissio voi tehdä ensimmäiset päätelmänsä kyseisen tuen täydellisestä tai osittaisesta soveltuvuudesta sisämarkkinoille, ja toiseksi SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu tutkintavaihe. Perussopimuksen mukaan komissio on vasta viimeksi mainitussa vaiheessa, jonka tavoitteena on tehdä mahdolliseksi, että komissio saa käyttöönsä kattavat tiedot kaikista asiaan liittyvistä seikoista, velvollinen kehottamaan niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa (tuomio 10.7.2012, Smurfit Kappa Group v. komissio, T-304/08, Kok., EU:T:2012:351, 45 kohta; ks. myös vastaavasti tuomio 11.9.2008, Saksa ym. v. Kronofrance, C-75/05 P ja C-80/05 P, Kok., EU:C:2008:482, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 27 Tästä seuraa, että kun komissio toteaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa säänneltyä muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta SEUT 108 artiklan 3 kohdan perusteella tehdyllä päätöksellä, että tuki soveltuu sisämarkkinoille, niillä, joiden hyväksi kyseisen menettelyn tarjoamat menettelylliset takeet on annettu, on mahdollisuus saada aikaan se, että näitä takeita noudatetaan, vain, jos ne voivat saattaa tämän päätöksen Euroopan unionin tuomioistuinten tutkittavaksi. Tämän perusteella kyseiset tuomioistuimet ottavat tutkittavaksi tällaisen päätöksen kumoamista koskevan kanteen, jonka on nostanut SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu osapuoli, jota asia koskee, jos kyseinen kantaja

- pyrkii kanteen nostamisella turvaamaan viimeksi mainittuun määräykseen perustuvat menettelylliset oikeutensa (edellä 26 kohdassa mainittu tuomio *Smurfit Kappa Group v. komissio*, EU:T:2012:351, 46 kohta; ks. myös edellä 26 kohdassa mainittu tuomio *Saksa ym. v. Kronofrance*, EU:C:2008:482, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 28 Jos kantaja sitä vastoin kyseenalaistaa sen, onko tuen sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointia koskeva päätös perusteltu, pelkää se, että kantajaa voidaan pitää SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna osapuolena, jota asia koskee, ei riitä siihen, että kanne otettaisiin tutkittavaksi. Kantajan on siis osoitettava, että sillä on edellä 25 kohdassa mainitussa tuomiossa *Plaumann* vastaan komissio (EU:C:1963:17) tarkoitettu erityinen asema.
- 29 Esillä olevassa asiassa kantaja on SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu osapuoli, jota asia koskee, sillä se on väitteensä mukaisesti riidanalaisen toimenpiteen tuensaajalaitosten välitön kilpailija, eivätkä komissio tai väliintulijat ole sitä kiistäneet eikä yksikään asiakirja-aineiston asiakirja muuta osoita. Kantaja ei kuitenkaan tyydy kanteensa tueksi esittämässään perusteissa ainoastaan kyseenalaistamaan sitä, että esillä olevan asian olosuhteissa ei ole aloitettu muodollista tutkintamenettelyä, vaan se riitauttaa myös tuen arviointia koskevan päätöksen perusteltavuuden. Tässä suhteessa osapuolet ovat eri mieltä siitä, onko kantajalla erityinen asema, joka yksilöi sen muihin toimijoihin verrattuna, ja onko sillä tällä perusteella oikeus riitauttaa kyseisen tuen sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointi, joka sisältyy kanteen kohteena olevaan päätökseen, menettelyllisten oikeuksiensa turvaamisesta riippumatta.
- 30 Kun kantaja riitauttaa komission päätöksen, jolla se kieltäytyy aloittamasta muodollista tutkintamenettelyä, pelkää se seikka, että toimi on omiaan vaikuttamaan vallitseviin kilpailuolosuhteisiin relevanteilla markkinoilla ja että kyseessä oleva yritys kilpailee toimesta hyötynneen yrityksen kanssa, ei riitä. Yritys ei siksi voi vedota pelkäämään siihen, että se on tuensaajana olevan yrityksen kilpailija, vaan sen on lisäksi osoitettava olevansa sellaisessa tosiasiallisessa tilanteessa, jonka perusteella se voidaan yksilöidä samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu (tuomio 22.11.2007, *Espanja v. Lenzing*, C-525/04 P, Kok., EU:C:2007:698, 32 ja 33 kohta ja tuomio 22.12.2008, *British Aggregates v. komissio*, C-487/06 P, Kok., EU:C:2008:757, 47 ja 48 kohta). Tällainen asema on kysymyksessä erityisesti silloin, kun kyseessä olevan päätöksen kohteena oleva tuki vaikuttaa huomattavasti kantajan asemaan markkinoilla, sillä tämä sen kilpailuaseman huomattava heikentäminen erottaa sen muista toimijoista, joihin kyseinen tuki vaikuttaa (ks. edellä 26 kohdassa mainittu tuomio *Saksa ym. v. Kronofrance*, EU:C:2008:482, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; ks. myös vastaavasti edellä 26 kohdassa mainittu tuomio *Smurfit Kappa Group v. komissio*, EU:T:2012:351, 57 kohta).
- 31 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kilpailijan markkina-aseman huomattavan heikentämisen toteen näyttämistä ei voida rajoittaa tiettyjen sellaisten tekijöiden olemassaoloon, jotka osoittavat sen kaupallisen tai taloudellisen menestyksen heikkenemistä. Valtiontuen myöntäminen voi vaikuttaa toimijan kilpailutilanteeseen esimerkiksi johtamalla voiton saamatta jäämiseen tai epäedullisempaan kehitykseen kuin kehitys, joka olisi toteutunut kyseisenlaisen tuen puuttuessa. Vastaavasti tällaisen vaikutuksen voimakkuus voi vaihdella useiden tekijöiden perusteella, kuten kyseessä olevien markkinoiden rakenteen tai tuen luonteen mukaan (edellä 30 kohdassa mainittu tuomio *Espanja v. Lenzing*, EU:C:2007:698, 35 kohta ja määräys 11.1.2012, *Phoenix-Reisen ja DRV v. komissio*, T-58/10, EU:T:2012:3, 46 kohta). Unionin tuomioistuinten tehtävänä ei ole asian tutkittavaksi ottamista ratkaistaessa antaa lopullista ratkaisua kantajan ja kyseessä olevien toimenpiteiden tuensaajien välisistä kilpailusuhteista. Tältä osin kantajan on ainoastaan asianmukaisella tavalla selvitettävä syyt, joiden vuoksi kanteen kohteen oleva päätös on omiaan vahingoittamaan sen oikeutettuja intressejä ja merkittävällä tavalla vaikuttamaan sen asemaan relevanteilla markkinoilla (ks. em. määräys *Phoenix-Reisen ja DRV v. komissio*, EU:T:2012:3, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 32 Esillä olevassa asiassa kantaja on esittänyt seikat, joiden perusteella riidanalaisen toimenpiteen voidaan katsoa vaikuttaneen huomattavasti sen kilpailuasemaan erottamalla sen muista toimijoista, joihin kyseinen toimenpide vaikuttaa, tai ainakin osoittanut olevansa sellaisessa tosiasiallisessa tilanteessa, jonka perusteella se voidaan yksilöidä.
- 33 Kantaja on ensinnäkin täsmentänyt, että se, että vaikutus sen kilpailuasemaan oli suurempi kuin useimmilla muilla kombivoimalaitoksilla, selittyi sen laitoksen erityisellä maantieteellisellä sijainnilla. Se sijaitsee nimittäin Aragonin alueella (Espanja), jossa on ylikapasiteettia, minkä lisäksi siellä sijaitsee suurin riidanalaisen toimenpiteen tuensajana oleva laitos (Teruel), jonka on tuotettava yli neljännes kotimaisen kivihiilen perusteella tuotettavasta sähköstä (ks. kanteen kohteena olevan päätöksen 62 kohdassa esitetty taulukko).
- 34 Kantaja on toimittanut tietoja, jotka vahvistavat tämän väitteen. Se on vastauksessaan sekä komission vaatimuksia tukevien väliintulijoiden kirjelmiä koskevissa huomautuksissaan esittänyt prosenttiluvut kombivoimalaitosten tuottamasta sähköstä, joka on vedetty päivittäismarkkinoilta kesäkuussa 2011 riidanalaisen toimenpiteen täytäntöönpanon vuoksi. Tältä osin on heti alkuun täsmennettävä, kuten komissio korostaa useiden väliintulijoiden toimittamien tietojen osalta, että nämä tiedot kanteen kohteena olevan päätöksen tekemisen ja kanteen nostamisen jälkeiseltä ajalta voidaan ottaa huomioon esillä olevan kanteen tutkittavaksi ottamista arvioitaessa. Vaikka kanteen tutkittavaksi ottamista arvioidaan sen nostamisen ajankohtana, tutkittavaksi ottamisen erityinen edellytys, joka koskee vielä täytäntöön panematta olevan tukitoimenpiteen huomattavaa vaikututusta kilpailuasemaan, edellyttää prospektiivista analyysia, jonka voivat vahvistaa tiedot tämän päivämäärän jälkeiseltä ajalta (ks. vastaavasti tuomio 21.10.2004, Lenzing v. komissio, T-36/99, Kok., EU:T:2004:312, 87 kohta ja tuomio 20.9.2007, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie v. komissio, T-375/03, EU:T:2007:293, 60 kohta). Koska esillä olevassa asiassa riidanalainen toimenpide on pantu täytäntöön helmikuussa 2011, kantajaa ei voida arvostella siitä, ettei se ole esittänyt tällaisia tietoja 27.1.2011 nostamassaan kanteessa. On myös huomattava, että komissio samoin kuin Espanjan kuningaskunta, jolle kyseiset prosenttiluvut on ilmoitettu niiden luottamuksellista käsittelyä koskevan pyynnön epäämisen jälkeen, eivät ole mitenkään yrittäneet osoittaa niitä virheellisiksi, vaikka niillä oli siihen mahdollisuus niiden prosenttilukujen osalta, jotka kantajan täsmennyksen mukaan oli laskettu Espanjan sähkömarkkinoiden järjestelmäoperaattorin (Red Eléctrica de España, REE) julkaisemien tietojen perusteella.
- 35 Kantajan toimittamista prosenttiluvuista ilmenee, että riidanalaisen toimenpiteen soveltamisella ei ole samoja vaikutuksia kaikkiin kombivoimalaitoksiin ja että kantajan laitos kuuluu niihin kolmeen kombivoimalaitokseen, joihin toimenpide luetelluista 39 laitoksesta vaikuttaa eniten. Tarkemmin ottaen riidanalainen toimenpide vaikuttaa kaksi kertaa enemmän kantajan laitokseen kuin kaikkiin kombivoimalaitoksiin keskimäärin (60,8 prosenttia verrattuna 27,6 prosenttiin). Laitos, johon riidanalainen toimenpide vaikuttaa eniten (Escatrón 3), sijaitsee kantajan laitoksen tavoin Aragonin alueella.
- 36 Toiseksi kantaja on täsmentänyt ilman, että sen väitettä olisi kiistetty, että toisin kuin kaksi kombivoimalaitosta, joihin toimenpide vaikuttaa eniten ja jotka kuuluvat riidanalaisesta toimenpiteestä hyötyviä muita laitoksia omistaviin konserneihin, konserni, johon kantaja kuuluu, ei omista toista laitosta eikä ole voinut siten kompensoida riidanalaisesta toimenpiteestä aiheutuneita tappioita, joiden suuruudeksi se arvioi yli 50 miljoonaa euroa, kyseisestä toimenpiteestä saatavilla tuloilla.
- 37 Kantaja on siten osoittanut, että sen kilpailuasemaa on heikennetty tavalla, joka erottaa sen muista sellaisista laitoksista, jotka eivät ole saaneet tukea ja joille riidanalaisesta toimenpiteestä on aiheutunut vahinkoa.
- 38 Mikään komission ja sitä tukevien väliintulijoiden esittämistä perusteluista ja todisteista ei voi kyseenalaistaa tätä seikkaa.

- 39 Ensinnäkin, toisin kuin komissio ja Espanjan kuningaskunta väittävät ja kuten jäljempänä erityisesti 95 ja 96 kohdassa katsotaan, ensisijaisuusmekanismi on erottamaton osa ilmoitettua tukitoimenpidettä, minkä vuoksi tämän mekanismin vaikutukset, sellaisina kuin ne on otettu huomioon edellä 33–36 kohdassa, voivat riittää osoittamaan, että riidanalainen toimenpide, jota kanteen kohteena oleva päätös koskee, vaikuttaa kantajaan erikseen.
- 40 Toiseksi komission ja Espanjan kuningaskunnan esittämät väitteet ja tiedot, joilla pyritään osoittamaan, että riidanalainen toimenpide ei ole vaikuttanut kombivoimalaitosten tuotantoon, eivät ole esillä olevan asian kannalta merkityksellisiä, sillä kuten kantaja perustellusti korostaa, ne koskevat yleisesti kaikkia tähän luokkaan kuuluvia laitoksia, eikä niiden perusteella voida sulkea pois erityistilanteita tässä luokassa. Mikäli näiden osapuolten väittämällä tavalla kombivoimalaitosten sähköntuotanto olisi kasvanut riidanalaisen toimenpiteen täytäntöönpanosta lähtien, tämä kasvu pikemminkin vain vahvistaisi kantajan tilanteen erityisluonteen sen luokkaan kuuluvien laitosten keskuudessa, koska se on todennut, että riidanalaisen toimenpiteen täytäntöönpanoa seuranneiden kuukausien aikana sen laitoksen toiminta oli keskeytetty pitkiksi ajoiksi, mikä väistämättä johti sen tuotannon laskuun, eivätkä komissio tai sen vaatimuksia tukevat väliintulijat ole esittäneet tätä väitettä kyseenalaistavia seikkoja.
- 41 Kolmanneksi sitä, että toimenpide vaikutti esillä olevassa asiassa kantajaan erikseen, eivät kyseenalaista myöskään Espanjan kuningaskunnan ja Hidroeléctrica del Cantábricon esittämät väitteet, joiden mukaan kantaja saattoi välttää kaupallisen tai taloudellisen menestyksensä heikkenemisen sijoittamalla laitoksensa toiselle alueelle tai löytämällä muita markkina-alueita. Oikeuskäytännön mukaan sillä perusteella, että yritys onnistuu välttämään tällaisen heikkenemisen tai rajoittamaan sitä esimerkiksi toteuttamalla säästöjä tai toimimalla muilla kannattavammilla markkinoilla, ei voida katsoa, ettei sillä olisi asiavaltuutta, koska tällaiset toimenpiteet eivät poista tuen huomattavia vaikutuksia sen tilanteeseen vaan ovat jopa seurausta niistä (ks. vastaavasti edellä 30 kohdassa mainittu tuomio Espanja v. Lenzing, EU:C:2007:698, 36 kohta). Joka tapauksessa voidaan todeta, että Espanjan kuningaskunnan ja kantajan toimittamien tietojen – joita muut asianosaiset eivät ole kiistäneet – mukaan kantajan ei voida katsoa välttäneen kaupallisen tilanteensa heikkenemistä tai rajoittaneen sitä löytämällä muita markkina-alueita. Riidanalaisen toimenpiteen soveltamisen ensimmäisten seitsemän kuukauden aikana se on pelkästään kesäkuussa 2011 voinut myydä niin sanotuilla teknisten rajoitusten markkinoilla vain noin 15 prosenttia siitä sähkömäärästä, joka on vedetty markkinoilta kanteen kohteena olevan päätöksen vuoksi.
- 42 Neljänneksi merkitystä ei ole myöskään Hidroeléctrica del Cantábricon istunnossa esille tuomalla seikalla, jota kantaja ei ole kiistänyt ja jonka mukaan kantajan tuottamaa sähköä ei ole vedetty markkinoilta riidanalaisen toimenpiteen perusteella vuosina 2012–2014. Kuten kantaja täsmensi istunnossa, tämä markkinoilta vetämättä jättäminen johtuu sen päätöksestä olla enää antamasta sähkötarjouksia päivittäismarkkinoilla ja siten pitkittää toimintansa keskeytymistilannetta, kun otetaan huomioon sen tarjousten pois vetämisen laajuus vuonna 2011 ja siitä seurannut vaikeus hoitaa kaasuntoimituksia koskevia sopimusvelvoitteita. Tätä selitystä, joka vain vahvistaa riidanalaisesta toimenpiteestä kantajan kilpailutilanteeseen kohdistuneen vaikutuksen suuruuden, ei kyseenalaista useiden väliintulijoiden esittämä väite kantajan tarjousten kilpailukyvyn puuttumisesta. Tällainen kilpailukykyongelma voi oikeuttaa tarjouksen hyväksymättä jättämisen mutta ei kyseisen tarjouksen esittämättä jättämistä, eikä ole myöskään poissuljettua, että tämä väitetty kilpailukykyongelma on aiheutunut juuri kanteen kohteena olevasta päätöksestä, sillä kantajalla ei ollut minkäänlaisia vaikeuksia esittää tarjouksiaan päivittäismarkkinoilla ennen kyseisen toimenpiteen voimaantuloa. Koska asianosaiset ovat myöntäneet istunnossa, että riidanalaisella toimenpiteellä oli suurimmat vaikutukset vuoden 2011 kuluessa, ja koska kantajan esittämiä tietoja, joilla se pyrkii osoittamaan sen kilpailuasemaan kohdistuneen huomattavan vaikutuksen kyseisen vuoden aikana, ei ole kiistetty, kantajan kanteen tutkittavaksi ottamiseksi ei voida edellyttää, että se osoittaisi tässä tapauksessa myös, että sen kilpailuasemaan on kohdistunut huomattava vaikutus riidanalaisen toimenpiteen koko soveltamisaikana.

43 Kanteen kohteena oleva päätös koskee näin ollen kantajaa erikseen. Kanteen kohteena oleva päätös koskee sitä myös suoraan, koska esillä olevassa asiassa se mahdollisuus, että Espanjan viranomaiset päättäisivät olla myöntämättä hyväksytyä tukea, on vain teoreettinen, eikä kyseisten viranomaisten toimintahalukkuudesta ole epäilystä (ks. vastaavasti tuomio 18.11.2009, Scheucher - Fleisch ym. v. komissio, T-375/04, Kok., EU:T:2009:445, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 Kaiken edellä esitetyn perusteella esillä oleva kanne on otettava kokonaisuudessaan tutkittavaksi.

2. Asiakysymys

45 Kantaja esittää kanteensa tueksi muodollisesti kahdeksan kanneperustetta, jotka voidaan ryhmitellä uudelleen viideksi kanneperusteeksi.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen kantajan menettelyllisten oikeuksien sekä puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen ja hyvän hallinnon yleisten periaatteiden loukkaamista

46 Kantaja vetoaa Greenpeace-Espanan tukemana siihen, että komissio on loukannut sen menettelyllisiä oikeuksia jättämällä aloittamatta SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun muodollisen tutkintamenettelyn. Kantajan mukaan komissio on kieltäytyessään aloittamasta muodollista tutkintamenettelyä myös laiminlyönyt velvollisuutensa tutkia huolella ja puolueettomasti riidanalaista toimenpidettä ja loukannut siten hyvän hallinnon periaatetta sekä puolustautumisoikeuksien kunnioittamista koskevaa periaatetta, koska kantajalle ei ole annettu tilaisuutta esittää huomautuksiaan osapuolena, jota asia koskee.

47 Aluksi on muistettava, että valtiontukien valvontamenettelyssä on erotettava toisistaan ensinnäkin SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukainen tukien alustava tutkintavaihe ja toiseksi SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu muodollinen tutkintavaihe (ks. edellä 26 kohta). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukainen menettely on välttämätön aina, kun komissiolla on vakavia vaikeuksia arvioida sitä, soveltuuko tuki sisämarkkinoille (ks. tuomio 10.2.2009 Deutsche Post ja DHL International v. komissio, T-388/03, Kok., EU:T:2009:30, 88 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 Komissio voi siksi päättää menettelyn SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun alustavaan vaiheeseen ja tehdä sen päätteeksi myönteisen päätöksen valtion toimenpiteen soveltuvuudesta ainoastaan, jos se pystyy alustavan tutkinnan perusteella olemaan vakuuttunut joko siitä, että kyseinen toimenpide ei ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki, tai siitä, että vaikka toimenpide määritellään tueksi, se on yhteensopiva perussopimuksen kanssa. Jos komissio sen sijaan on alustavan tutkinnan perusteella tehnyt vastakkaisen päätelmän tai jos se ei ole voinut selvittää kaikkia niitä ongelmia, jotka ovat tulleet esiin arvioitaessa kyseistä toimenpidettä, komissiolla on velvollisuus hankkia kaikki tarvittavat lausunnot ja aloittaa tätä varten SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely (edellä 30 kohdassa mainittu tuomio British Aggregates v. komissio, EU:C:2008:757, 186 ja 187 kohta ja tuomio 27.9.2011, 3F v. komissio, T-30/03 RENV, Kok., EU:T:2011:534, 53 kohta).

49 Tämä velvollisuus perustuu välittömästi SEUT 108 artiklan 3 kohtaan, sellaisena kuin sitä on tulkittu oikeuskäytännössä, ja se on vahvistettu asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 4 kohdan säännöksillä, kun komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille on epäilyjä (ks. edellä 26 kohdassa mainittu tuomio Smurfit Kappa Group v. komissio, EU:T:2012:351, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 50 Komission on näin ollen ratkaistava asiaan liittyvien tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella, edellyttävätkö tuen yhteensoveltuvuuden tarkastelun yhteydessä esiin tulleet ongelmat muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista. Tämän arvioinnin on täytettävä kolme edellytystä (ks. edellä 47 kohdassa mainittu tuomio Deutsche Post ja DHL International v. komissio, EU:T:2009:30, 89 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 51 Ensinnäkin SEUT 108 artiklan mukaan komissiolla on oikeus alustavan tutkintamenettelyn jälkeen päättää tuen soveltuvan sisämarkkinoille ainoastaan sellaisten toimenpiteiden osalta, joihin ei liity vakavia vaikeuksia, joten tämä kriteeri on ainoa sovellettavaksi tuleva kriteeri. Komissio ei näin ollen voi kieltäytyä aloittamasta muodollista tutkintamenettelyä kolmansien edun kaltaisiin muihin seikkoihin, menettelyn sujuvuuteen liittyviin tekijöihin tai mihin tahansa muihin hallinnollisiin syihin tai politiikkaan vedoten (ks. edellä 47 kohdassa mainittu tuomio Deutsche Post ja DHL International v. komissio, EU:T:2009:30, 90 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 52 Toiseksi komissio on velvollinen aloittamaan muodollisen menettelyn silloin, kun se kohtaa asiassa vakavia vaikeuksia, eikä sillä ole tältä osin mitään harkintavaltaa (ks. edellä 47 kohdassa mainittu tuomio Deutsche Post ja DHL International v. komissio, EU:T:2009:30, 91 kohta).
- 53 Kolmanneksi vakavien vaikeuksien käsite on objektiivinen. Tällaisten vaikeuksien olemassaoloa on arvioitava riidanalaisen päätöksen tekoon liittyvien olosuhteiden ja päätöksen sisällön perusteella objektiivisin perustein ottaen huomioon päätöksessä esitettyjen perustelujen lisäksi myös ne seikat, jotka komissiolla oli tiedossaan, kun se totesi riidanalaisten tukien olevan sisämarkkinoille soveltuvia. Tästä seuraa, että toisin kuin E.ON Generación väittää, unionin yleisen tuomioistuimen harjoittamassa laillisuusvalvonnassa, joka kohdistuu vakavien vaikeuksien olemassaoloon, ei luonnollisestikaan rajoituta tarkastelemaan ainoastaan sitä, onko asiassa tehty ilmeinen arviointivirhe (ks. vastaavasti edellä 47 kohdassa mainittu tuomio Deutsche Post ja DHL International v. komissio, EU:T:2009:30, 92 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 54 Kantajalla on todistustaakka vakavien vaikeuksien olemassaolosta, ja se voi suoriutua siitä esittämällä joukon yhtäpitäviä todisteita, jotka liittyvät yhtäältä alustavan tutkinnan vaiheen olosuhteisiin ja keston ja toisaalta kanteen kohteena olevan päätöksen sisältöön (tuomio 15.3.2001, Prayon-Rupel v. komissio, T-73/98, Kok., EU:T:2001:94, 49 kohta ja tuomio 16.9.2013, Colt Télécommunications France v. komissio, T-79/10, EU:T:2013:463, 37 kohta).
- 55 Kantajan mukaan esillä olevassa asiassa muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista edellyttävien vakavien vaikeuksien olemassaolon osoittavat seikat, jotka koskevat yhtäältä alustavaa tutkintamenettelyä ja toisaalta kanteen kohteena olevan päätöksen sisältöä.

Alustavaa tutkintamenettelyä koskevat seikat

- 56 Kantajan mukaan kanteen kohteena olevan päätöksen tekemiseen johtaneelle alustavalle tutkintamenettelylle ominaiset neljä seikkaa osoittavat, että komissiolla on ollut vakavia vaikeuksia sen arvioidessa riidanalaista toimenpidettä.

– Ensimmäinen seikka, joka koskee alustavan tutkintamenettelyn kestoa

- 57 Kantajan mukaan alustavan tutkintavaiheen kohtuuton kesto tässä asiassa on osoitus vakavista vaikeuksista. Kanteen kohteena oleva päätös tehtiin lähes neljä ja puoli kuukautta riidanalaisen toimenpiteen ilmoittamisen jälkeen, vaikka asetuksessa N:o 659/1999 säädetty määräaika on kaksi kuukautta. Tämä kesto selittyy sillä, että komission sisällä oli epäilyjä riidanalaisen toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Kantaja toteaa lisäksi vastauksessaan, että jos otetaan huomioon riidanalaisen toimenpiteen ennakoilmoituksen päivämäärä 18.12.2009, alustava tutkintamenettely olisi kestänyt jopa yli yhdeksän kuukautta.

- 58 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan alustavan tutkinnan kesto voi yhdessä muiden seikkojen kanssa olla osoitus siitä, että komissiolla on ollut vakavia vaikeuksia, jos se ylittää huomattavasti tällaiseen tutkintaan yleensä kuluvan ajan (tuomio 10.5.2000, SIC v. komissio, T-46/97, Kok., EU:T:2000:123, 102 kohta ja tuomio 10.7.2012, TF1 ym. v. komissio, T-520/09, EU:T:2012:352, 54 kohta).
- 59 Asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 1 kohdan nojalla alustava tutkinta alkaa heti, kun ilmoitus kyseisestä toimenpiteestä on saatu. Asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 5 kohdassa säädetään, että päätökset alustavan tutkintamenettelyn päättämisestä on tehtävä kahden kuukauden kuluessa. Kyseisen säännöksen mukaan tämä määräaika alkaa täydellisen ilmoituksen vastaanottamista seuraavasta päivästä.
- 60 On syytä täsmentää, että asetuksen N:o 659/1999 2 artiklan 2 kohdan nojalla ilmoitus on täydellinen vain, jos komissio pystyy sen perusteella tekemään alustavan tutkintamenettelyn ja muodollisen tutkintamenettelyn mukaisen päätöksen. Lisäksi tämän saman asetuksen 4 artiklan 5 kohdan mukaan ”ilmoitusta pidetään täydellisenä, jos komissio ei pyydä lisätietoja kahden kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta tai muun pyydetyn lisätiedon vastaanottamisesta”.
- 61 Näistä säännöksistä ilmenee yhdessä, että ilmoitusta voidaan pitää täydellisenä ainoastaan, jos komissio on vastaanottanut kaikki tiedot, joiden perusteella se voi muodostaa ensimmäisen mielipiteen kyseisen toimenpiteen luonteesta ja vaikutuksista. Näiden tietojen katsotaan sisältyvän ilmoitukseen, jos komissio ei pyydä lisätietoja kahden kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta. Sitä vastoin tilanteessa, jossa komissio pyytää lisätietoja, ilmoituksen on katsottava olevan täydellinen viimeksi pyydettyjen tietojen vastaanottamispäivänä, jolloin asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 5 kohdassa säädetty määräaika alkaa kulua vasta tästä päivästä (edellä 58 kohdassa mainittu tuomio TF1 ym. v. komissio, EU:T:2012:352, 61 ja 62 kohta).
- 62 Esillä olevassa asiassa Espanjan kuningaskunta ilmoitti riidanalaisesta toimenpiteestä komissiolle 12.5.2010 (kanteen kohteena olevan päätöksen 1 kohta). Tätä ilmoitusta täydennettiin 14. ja 15.6.2010 (kanteen kohteena olevan päätöksen 2 kohta).
- 63 Koska komissio ei pitänyt tätä ilmoitusta täydellisenä, se pyysi Espanjan kuningaskunnalta lisätietoja 13.8.2010 päivätyllä kirjeellä (kanteen kohteena olevan päätöksen 3 kohta).
- 64 Espanjan viranomaiset vastasivat tähän pyyntöön 31.8.2010 päivätyllä kirjeellä (kanteen kohteena olevan päätöksen 3 kohta).
- 65 Espanjan viranomaiset toimittivat 3. ja 17.9.2010 oma-aloitteisesti lisätietoja komissiolle, kuten ne täsmensivät istunnossa (kanteen kohteena olevan päätöksen 4 ja 5 kohta).
- 66 Näin ollen alustavan tutkintamenettelyn kesto voidaan laskea aikaisintaan Espanjan viranomaisten vastauksena komission pyyntöön toimittamien viimeisten lisätietojen vastaanottamisesta (ks. edellä 60 kohta) eli 31.8.2010 lukien, jolloin ne antoivat viimeisen vastauksensa 13.8.2010 päivättyyn tietopyyntöön, eikä kantajan väitteen mukaisesti 12.5.2010 annetusta alkuperäisestä ilmoituksesta lukien tai jopa 18.12.2009 lukien. Näin ollen alkuperäistä ilmoitusta aikaisempaa aikaa tai sen ja Espanjan viranomaisten viimeisen vastauksen välillä kulunutta aikaa ei oteta huomioon laskettaessa alustavan tutkintamenettelyn kesto.
- 67 Tämän vuoksi on katsottava, että toisin kuin kantaja väittää, 29.9.2010 päivätty kanteen kohteena oleva päätös on tehty asetuksessa N:o 659/1999 säädetyssä kahden kuukauden määräajassa, joka alkoi kulua päivämäärää 31.8.2010 seuranneesta päivästä, eikä neljän ja puolen kuukauden tai jopa yli yhdeksän kuukauden kuluessa, kuten kantaja väittää.
- 68 Kantaja ei siten voi pätevästi väittää, että alustavan tutkintamenettelyn kesto olisi osoitus vakavista vaikeuksista.

– Toinen seikka, joka koskee komission ja Espanjan viranomaisten välisiä yhteydenottoja

- 69 Kantaja väittää, että se, että komissio on saanut Espanjan viranomaisilta viisi kirjettä, jotka sisältävät lisätietoja, on osoitus asian monimutkaisuudesta. Se täsmentää, että jos komissiolla ei olisi ollut minkäänlaisia epäilyjä, Espanjan kuningaskunta ei olisi pitänyt tarpeellisena toimittaa sille niin paljon tietoja.
- 70 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että pelkästään sitä, että komission ja asianomaisen jäsenvaltion välillä käydään keskusteluja alustavan tutkintavaiheen aikana ja että komissio saattaa tässä yhteydessä pyytää lisätietoja sen tutkittavina olevista toimenpiteistä, ei voida sinänsä pitää osoituksena siitä, että tällä toimielimellä on vakavia arviointivaikeuksia. Komission ja asianomaisen jäsenvaltion välillä tämän menettelyvaiheen aikana käydyt keskustelut saattavat kuitenkin joskus sisällöltään olla sellaisia, että ne osoittavat tällaisia vaikeuksia olevan (ks. edellä 58 kohdassa mainittu tuomio TF1 ym. v. komissio, EU:T:2012:352, 76 ja 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 71 Esillä olevassa asiassa komissio on 13.8.2010 lähettänyt tietopyynnön Espanjan kuningaskunnalle, joka on antanut komissiolle paitsi vastauksen tähän pyyntöön, myös useita lisätietoja, eli yhteensä viisi kirjettä alkuperäisen ilmoituksen lisäksi.
- 72 Komissio on kuitenkin todennut pyytäneensä ainoastaan, kuten Espanjan kuningaskunta vahvisti istunnossa, useita teknisiä täsmennyksiä, erityisesti korvauksen laskemisesta, sekä lisätietoja sähkön toimitusvarmuuteen liittyvistä riskeistä. Sen tutkimus on rajoittunut siten pelkästään ilmoitetun riidanalaisen toimenpiteen arviointiin tiettyjen SEUT 106 artiklan 2 kohdassa asetettujen edellytysten kannalta. Tämän tietopyynnön ei siten sellaisenaan voida katsoa olevan osoitus vakavista vaikeuksista. Oikeuskäytännössä ei myöskään ole katsottu, että se, että tietopyynnöissä esitetyt kysymykset ja niihin annetut vastaukset, erityisesti niin monilukuisuuden vuoksi, antavat ymmärtää komissiolla olevan epäilyjä ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta valtiontukisäännösten kannalta, olisivat osoitus vakavista vaikeuksista, jos nämä epäilyt ovat hälventyneet kansallisten viranomaisten vastattua kyseisiin pyyntöihin (ks. edellä 54 kohdassa mainittu tuomio Colt Télécommunications France v. komissio, EU:T:2013:463, 63 ja 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Esillä olevassa asiassa se, että komissio ei ole pitänyt tarpeellisena lähettää toista tietopyyntöä ensimmäiseen pyyntöön annettujen vastausten jälkeen, on osoitus siitä, että jos sillä oletetaan olleen epäilyjä riidanalaisen toimenpiteen osalta, nämä epäilyt ovat hälvenneet.
- 73 Näissä olosuhteissa komission ja Espanjan viranomaisten välisten yhteydenottojen ei voida katsoa olevan osoitus riidanalaisen toimenpiteen tutkimiseen liittyneistä vakavista vaikeuksista.

– Kolmas seikka, joka koskee riidanalaisen toimenpiteen muuttamista

- 74 Kantaja vetoaa vastauksessaan oikeuskäytäntöön ja väittää, että se Espanjan kuningaskunnan vahvistama seikka, että komissio on pyytänyt Espanjan viranomaisia muuttamaan riidanalaista toimenpidettä, on osoitus vakavista vaikeuksista arvioida sen soveltuvuutta sisämarkkinoille.
- 75 Jos tässä suhteessa katsottaisiin kantajan tavoin, että riidanalaisen toimenpiteen muuttaminen, mikäli sen oletetaan tapahtuneen komission alustavan menettelyn kuluessa esittämästä pyynnöstä, olisi osoitus vakavista vaikeuksista, jätettäisiin huomiotta SEUT 108 artiklan 3 kohdan ja siinä määrätyn alustavan menettelyn tavoite. SEUT 108 artiklan 3 kohdan tavoitteen ja komissiolle kuuluvan hyvän hallinnon veloitteen mukaisesti komissio voi aloittaa vuoropuhelun ilmoituksen tehneen jäsenvaltion kanssa, jotta alustavan menettelyn kuluessa voidaan, tarvittaessa suunnitellun tukiohjelman muutoksella, voittaa mahdollisesti esiin tulleet vaikeudet, jotka koskevat ilmoitettuun toimenpiteeseen otettavaa kantaa, ilman että on tarpeen aloittaa muodollista tutkintamenettelyä (ks. vastaavasti tuomio 16.9.2013, Iliad ym. v. komissio, T-325/10, valitus vireillä, EU:T:2013:472, 75 ja 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 76 Vaikka kyseinen muutos olisi toteutettu riidanalaisen toimenpiteen ilmoittamista edeltävässä vaiheessa, kuten komissio väittää, se ei myöskään olisi osoitus vakavista vaikeuksista, koska tällaisten vaikeuksien olemassaoloa arvioidaan siltä kannalta, onko kansallinen toimenpide, sellaisena kuin se on ilmoitettu, ristiriidassa valtiontukisääntöjen kanssa. Lisäksi ilmoitusta edeltäneillä yhteydenotoilla komission ja ilmoituksen tehneen valtion välillä pyritään myös korjaamaan suunniteltuun kansallisen toimenpiteeseen liittyviä seikkoja, jotka voivat aiheuttaa ongelmia valtiontukisääntöjen kannalta. Toisin kuin kantaja väittää, kyseinen ongelma joko jatkuu ilmoituksen jälkeen, jolloin komissio aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn, jonka kuluessa kolmannet osapuolet, joita asia koskee, voivat käyttää oikeuttaan esittää huomautuksia, tai se on korjattu eikä kolmansilla osapuolilla, joita asia koskee, ole minkäänlaista tällaista oikeutta.
- 77 Näitä perusteluja ei kyseenalaista kantajan mainitsema 20.3.1984 annettu tuomio Saksa v. komissio (84/82, Kok., EU:C:1984:117), koska kyseisessä asiassa komissio oli katsonut, että kyseessä olleeseen kansalliseen lainsäädäntöön tehdyistä huomattavista muutoksista huolimatta kaikkia esille tulleita vaikeuksia ei ollut ratkaistu, mikä oli yhdessä muiden seikkojen kanssa saanut yhteisöjen tuomioistuimen kumoamaan komission päätöksen olla aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä (tuomion 16 ja 19 kohta). Näin ollen osoituksena vakavista vaikeuksista ei ollut pidetty kansallisen toimenpiteen muutoksia vaan näiden muutosten riittämättömyyttä, minkä vuoksi kaikki komission epäilyt kyseisen toimenpiteen soveltuvuudesta eivät olleet lakanneet. Esillä olevassa asiassa kantaja ei vetoa lainkaan siihen, että väitetty muutos riidanalaiseen toimenpiteeseen olisi ollut riittämätön.
- 78 Tästä seuraa, että riidanalaisen toimenpiteen muutoksen ei voida katsoa olevan osoitus vakavista vaikeuksista, jotka liittyvät kyseisen toimenpiteen tutkimiseen.
- Neljäs seikka, joka koskee Espanjan viranomaisten ja toimijoiden vastustusta
- 79 Kantajan mukaan asian monimutkaisuutta kuvaavat myös useiden markkinoiden toimijoiden komissiolle esittämät huomautukset, sen omat huomautukset mukaan lukien, sekä Comisión Nacional de la Competencian (Espanjan kansallinen kilpailuviranomainen, jäljempänä CNC) ja Comisión Nacional de Energía (Espanjan kansallinen energiaviranomainen, jäljempänä CNE) selvitykset. Näissä huomautuksissa ja selvityksissä on tuotu esille se, että riidanalaisessa toimenpiteessä ei ole otettu huomioon tiettyjä perussopimuksen määräyksiä ja johdetun oikeuden säännöksiä, ja komission olisi pitänyt niiden perusteella aloittaa muodollinen tutkintamenettely. Vastauksessaan kantaja täsmentää, että vaikka CNC ja CNE eivät olisi toimivaltaisia lausumaan tuen olemassaolosta ja sen soveltuvuudesta sisämarkkinoille, niiden selvitykset, joissa korostetaan riidanalaisen toimenpiteen kolmen osatekijän erottamattomuutta ja toimenpiteen selvää suhteettomuutta, osoittavat kuitenkin kyseisen toimenpiteen tutkimiseen liittyneen vakavia vaikeuksia.
- 80 Greenpeace-España korostaa, että useat kolmannet osapuolet ovat ilmaisseet huolensa riidanalaisen toimenpiteen soveltamisesta aiheutuvista kielteisistä ympäristövaikutuksista.
- 81 On syytä muistaa, että vakavien vaikeuksien käsite on objektiivinen ja että tällaisten vaikeuksien olemassaoloa on arvioitava objektiivisin perustein, muun muassa riidanalaisen päätöksen tekoon liittyvien olosuhteiden perusteella (ks. edellä 53 kohta).
- 82 Tästä seuraa, että vakavien vaikeuksien olemassaoloa osoitettaessa ei voida ottaa huomioon riidanalaisista toimenpidettä vastaan esitettyjen väitteiden lukumäärää ja laajuutta. Tällainen riidanalaisista toimenpidettä vastaan esitettyjen väitteiden huomioon ottaminen johtaisi nimittäin siihen, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittaminen riippuisi kansallisen hankkeen aiheuttamasta vastustuksesta eikä komission tosiasiallisesti kohtaamista vakavista vaikeuksista kyseistä hanketta tutkiessaan. Lisäksi se johtaisi, kuten Espanjan kuningaskunta huomauttaa, siihen, että hankkeen

vastustajat voisivat helposti viivyttää sen tutkintaa komissiossa velvoittamalla sen puuttumisellaan aloittamaan muodollisen tutkintamenettelyn (edellä 54 kohdassa mainittu tuomio *Colt Télécommunications France v. komissio*, EU:T:2013:463, 73 ja 74 kohta).

- 83 Sen sijaan ei ole poissuljettua, että kyseisten toimijoiden ja viranomaisten toimenpidettä vastaan esittämien väitteiden sisältö voi tuoda esille riidanalaisen toimenpiteen tutkimiseen liittyviä vakavia vaikeuksia (edellä 54 kohdassa mainittu tuomio *Colt Télécommunications France v. komissio*, EU:T:2013:463, 75 kohta). Siltä osin kuin kyseiset väitteet liittyvät kantajan ja Greenpeace-Espanjan esittämiin perusteluihin seikoista, jotka osoittavat niiden mukaan vakavien vaikeuksien olemassaolon kanteen kohteena olevan päätöksen sisällön perusteella, ne on tutkittava tässä yhteydessä (ks. jäljempänä 86 kohta ja sitä seuraavat kohdat).
- 84 Näin ollen on katsottava, että suuresta lukumäärästään huolimatta kyseisten yksityisten ja julkisten toimijoiden toimenpidettä vastaan esittämät väitteet, vaikka niiden oletettaisiin olevan yhtäpitäviä, eivät sellaisinaan ole osoitus vakavien vaikeuksien olemassaolosta.
- 85 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että väitetyt seikat, jotka koskevat alustavan tutkintamenettelyn kulkua, tarkasteltiinpa niitä sitten erikseen tai joukkona todisteita, eivät ole osoitus sellaisten vakavien vaikeuksien olemassaolosta, jotka olisivat edellyttäneet muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista.

Kanteen kohteena olevan päätöksen sisältöä koskevat seikat

- 86 Kantaja ja Greenpeace-España vetoavat ennen kaikkea siihen, että kanteen kohteena olevan päätöksen sisällöstä ilmenee neljä seikkaa, jotka osoittavat, että riidanalaisen toimenpiteen tutkimiseen liittyy vakavia vaikeuksia.

– Ensimmäinen seikka, joka koskee riidanalaisen toimenpiteen puutteellista tarkastelua

- 87 Kantaja vetoaa siihen, että komissio on tutkinut riidanalaista toimenpidettä puutteellisesti. Se väittää erityisesti toisen kanneperusteensa yhteydessä esittämiinsä perusteluihin viitaten, että komissio ei ole tutkinut riidanalaisen toimenpiteen muodostavia kolmea seikkaa, jotka ovat kuitenkin erottamattomia, eli sähköntuottajille maksettua taloudellista korvausta, ensisijaisuusmekanismia ja kotimaisen kivihiihen ostovelvoitetta, ja jättänyt siten lausumatta useista asian osapuolten esittämistä väitteistä. Kantaja lisää vastauksessaan, että unionin yleisen tuomioistuimen presidentti on itse 17.2.2011 antamassaan määräyksessä *Gas Natural Fenosa SDG v. komissio* (T-484/10 R, EU:T:2011:53, 68 kohta) todennut, että komissio oli suorittanut puutteellisen alustavan tutkinnan, kun se oli tarkastellut yksinomaan taloudellisen korvauksen yhteensoveltuvuutta.
- 88 Aluksi on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission alustavan tutkintamenettelyn vaiheessa suorittaman tutkimuksen riittämättömyys tai epätäydellisyys on todiste vakavista vaikeuksista (ks. edellä 26 kohdassa mainittu tuomio *Smurfit Kappa Group v. komissio*, EU:T:2012:351, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 89 Esillä olevassa asiassa välitoimista päättävä tuomari on todellisuudessa katsonut kanteen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä koskevan hakemuksen osalta *fumus boni juris*ia koskevan edellytyksen täyttyvän tämän vakavien vaikeuksien olemassaoloon liittyvän, riidanalaisen toimenpiteen puutteellista tarkastelua koskevan ensimmäisen seikan perusteella edellä 87 kohdassa mainitussa määräyksessä *Gas Natural Fenosa SDG v. komissio* (EU:T:2011:53, 62–70 kohta) sekä 17.2.2011 annetussa määräyksessä *Iberdrola v. komissio* (T-486/10 R, EU:T:2011:54, 56–64 kohta), 17.2.2011 annetussa määräyksessä *Endesa ja Endesa Generación v. komissio* (T-490/10 R, EU:T:2011:55, 55–63 kohta) ja 17.2.2011 annetussa määräyksessä *Comunidad Autónoma de Galicia v. komissio* (T-520/10 R, EU:T:2011:56, 50–58 kohta).

- 90 Näistä välitoimista päättävän tuomarin määräyksistä, joilla ei luonteensa vuoksi ole oikeusvoimaa (määräys 14.2.2002, komissio v. Artegoda, C-440/01 P(R), Kok., EU:C:2002:95, 66 kohta), ei voida kuitenkaan päätellä, että kantajan menettelyllisten oikeuksien loukkaamista koskevaa ensimmäistä kanneperustetta olisi tässä tapauksessa pidettävä perusteltuna sen vuoksi, että komissio ei ole tutkinut kaikkia kyseisen tuen muodostavia osatekijöitä alustavan menettelyn kuluessa.
- 91 Kanteen kohteena olevasta päätöksestä samoin kuin edellä mainituista välitoimimääräyksistä ilmenee, että Espanjan viranomaisten ilmoittama tukitoimenpide muodostuu asianosaisten myöntämällä tavalla kolmesta seikasta, eli taloudellisesta korvauksesta, ensisijaisuusmekanismista ja kotimaisen kivihiilen ostovelvoitteesta (jota täydennetään velvoitteella tuottaa sähköä tästä kivihielestä).
- 92 Kuten kanteen kohteena olevassa päätöksessä esitetystä riidanalaisen toimenpiteen kuvauksesta ilmenee (2 kohta), sillä pyritään turvaamaan sähkön toimitusvarmuus Espanjassa velvoittamalla tuensajina olevat sähköntuotantolaitokset ostamaan kotimaista kivihieiltä espanjalaisista kivihieilikaivoksista ja tuottamaan tietyt määrät sähköä tätä kivihieiltä käyttämällä. Sen varmistamiseksi, että tuensajalaitokset voivat myydä sähkömarkkinoilla kotimaisen kivihiilen avulla tuotetut määrät sähköä, ja siten sähkön toimitusvarmuuden turvaamiseksi Espanjassa riidanalaisella toimenpiteellä otettiin käyttöön ensisijaisuusmekanismi, joka antaa niille etusijan päästä kyseisille markkinoille, ja kyseisten laitosten omistajat saavat korvauksen, joka vastaa aiheutuneiden ylimääräisten tuotantokustannusten ja sähkön päivittäismarkkinoiden myyntihinnan välistä erotusta (ks. myös edellä 2–4 kohta).
- 93 Tästä seuraa ensinnäkin, että riidanalaisen toimenpiteen mukaisen taloudellisen korvauksen tarkoituksena oli kattaa sähkön toimitusvarmuuden turvaamiseksi Espanjassa asetetusta julkisen palvelun velvoitteesta aiheutuvat kustannukset, jotka muodostuvat velvoitteesta ostaa kotimaista kivihieiltä ja velvoitteesta tuottaa tästä kivihielestä sähköä.
- 94 Näin ollen kotimaisen kivihiilen ostovelvoitteen tarkastelussa, jonka suorittaminen kuului komissiolle, oli tutkittava, voitiinko tällaista velvoitetta todellisuudessa pitää julkisen palvelun velvoitteena, josta voidaan maksaa korvaus. Komissio on suorittanut tällaisen tarkastelun arvioidessaan SEUT 106 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun olemassaoloa (ks. kanteen kohteena olevan päätöksen 3.1 kohta).
- 95 Toiseksi riidanalaisen toimenpiteen kuvauksesta, sellaisena kuin se on esitetty edellä 92 kohdassa, ilmenee, että ensisijaisuusmekanismi on ”tekninen keino asetetun tavoitteen saavuttamiseksi”, ja sillä ”pyritään varmistamaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tehokkuus”. Espanjan viranomaisten mukaan ilman tätä mekanismia, jonka avulla kotimaisesta kivihielestä tuotettu sähköenergia saadaan sähkömarkkinoille, tämä kansallinen energialähde voisi olla vaarassa hävitä eikä voisi rajoittaa Espanjan riippuvuutta ulkomaisista energialähteistä. Ensisijaisuusmekanismi on siten välttämätön yhteys julkisen palvelun velvoitteiden ja tavoitellun yleisen taloudellisen tarkoituksen välillä.
- 96 Tämän vuoksi komission oli tutkittava ensisijaisuusmekanismia keinona, jolla turvataan sähkön toimitusvarmuus Espanjassa, ja siten tarkistamalla todellisen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun olemassaolo. Komissio on siten aivan oikein tarkastellut ensisijaisuusmekanismia siinä yhteydessä, jossa se on tutkinut yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun olemassaoloa (kanteen kohteena olevan päätöksen 3.1 kohta). Se on tältä osin katsonut, että ensisijaisuusmekanismi oli sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 96/92/EY kumoamisesta 26.6.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/54/EY (EUVL L 176, s. 37) 11 artiklan 4 kohdan mukainen; sen nojalla ”jäsenvaltio voi sähköntoimituksen turvaamiseksi määrätä, että tämä etusija ajojärjestyksessä annetaan sellaisille sähköntuotantolaitoksille, jotka käyttävät kotimaisia raakaenergiapolttoainelähteitä”.

- 97 Komissio on mennyt jopa tätä ensisijaisuusmekanismia pidemmälle valtioneuvoston päätösten osalta, kun se on tutkinut sen yhteensoveltuvuutta muiden määräysten kuin SEUT 106 artiklan 2 kohdan ja SEUT 107 artiklan kanssa, kuten tavaroiden vapaata liikkuvuutta (kanteen kohteena olevan päätöksen 151–154 kohta) tai Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettua omaisuudensuojaa koskevien määräysten kanssa (kanteen kohteena olevan päätöksen 159 kohta).
- 98 Komissio on tarkastellessaan valtioneuvoston olemassaoloa (erityisesti kanteen kohteena olevan päätöksen 113, 121 ja 127 kohdassa) ottanut huomioon taloudellisen korvauksen, ensisijaisuusmekanismin ja kotimaisen kivihiilen ostovelvoitteen yhteisvaikutuksen, jolloin se on ottanut huomioon myös kantajan väitteen mukaiset läheiset yhteydet näiden riidanalaisen toimenpiteen kolmen osatekijän välillä. Komissio on päättellyt tästä yhdistetystä tarkastelusta, että riidanalaisen toimenpiteen tuensaajina olivat paitsi sähkölaitokset, myös kotimaisen kivihiilen tuottajat.
- 99 Kun otetaan huomioon edellä 93–96 esitetty, komission ei sitä vastoin ollut suoritettava erillistä tarkastelua ensisijaisuusmekanismista ja kotimaisen kivihiilen ostovelvoitteesta määritelläkseen, olivatko ne erikseen tarkasteltuina sisämarkkinoille soveltumatonta valtioneuvoston tukea.
- 100 Kaiken edellä esitetyn perusteella komission ei voida väittää tutkineen riidanalaista toimenpidettä puutteellisesti, eikä näin ollen voida päätellä, että kyseisen toimenpiteen tutkimiseen olisi liittynyt vakavia vaikeuksia, joiden vuoksi sen olisi pitänyt aloittaa muodollinen tutkintamenettely.
- Toinen seikka, joka koskee esillä olevassa asiassa määrätyn yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun riittämättömyyden tarkastelua
- 101 Kantaja väittää vastauksessaan kolmannen kanneperusteensa yhteydessä esittämiinsä perusteluihin viitaten, että jättäessään aloittamatta muodollisen tutkintamenettelyn komissio ei ole voinut havaita, että riidanalainen toimenpide on estämällä kombivoimalaitoksia reagoimasta nopeasti sähkön kysynnän odottamattomaan kasvuun vaarantanut sähkön toimitusvarmuuden Espanjassa ja siten yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun, joka on kyseisen toimenpiteen yhteensoveltuvuuden perusteena.
- 102 Kantaja vetoaa tämän väitteensä tueksi kombivoimalaitosten pitkittyneisiin toiminnan keskeytyksiin sekä epävarmuustilanteeseen, jossa nämä laitokset ovat olleet riidanalaisen toimenpiteen toteuttamisesta lähtien, mikä on estänyt niitä vastaamasta joustavasti ja nopeasti sähkön kysyntään.
- 103 Koska nämä seikat ovat tapahtuneet kanteen kohteena olevan päätöksen jälkeen, komission ei ollut otettava niitä huomioon tarkastelussaan (ks. vastaavasti tuomio 15.4.2008, Nuova Agricast, C-390/06, Kok., EU:C:2008:224, 54 ja 55 kohta ja tuomio 28.3.2012, Ryanair v. komissio, T-123/09, Kok., EU:T:2012:164, 103 kohta), eikä sen tarkastelua näin ollen voida väittää tältä osin riittämättömäksi alustavan menettelyn kuluessa.
- 104 Vaikka kantaja vetoaa esillä olevassa asiassa määrätyn yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun riittämättömyyden tarkastelua koskevan väitteensä tueksi myös siihen, että komissio ei ole ottanut huomioon CNE:n ja CNC:n selvityksiä, joissa on tuotu esille riidanalaisen toimenpiteen suhteettomuus yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tavoitteeseen nähden (ks. edellä 79 kohta), on todettava, että tämä väite on ristiriidassa kanteen kohteena olevan päätöksen sanamuodon itsensä kanssa. Kanteen kohteena olevasta päätöksestä ilmenee nimittäin, että komissio on esittänyt siinä näiden selvitysten sisällön (kanteen kohteena olevan päätöksen 73 kohta) samoin kuin kaikki kolmansien osapuolten esittämät tiedot ja väitteet (kanteen kohteena olevan päätöksen 2.8 kohta) ja että se on ilmoittanut tarkistavansa, ettei kyseisen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määräämisen osalta ole tehty ilmeistä arviointivirhettä, vastoin sähkön toimitusvarmuuden turvaamiseksi asetettuja julkisen palvelun velvoitteita koskevaa tavanomaista käytäntöään, kolmansien osapuolten tässä asiassa esittämän vastustuksen vuoksi (kanteen kohteena olevan päätöksen 90 kohta).

Tästä voidaan siten päätellä, että komissio on ottanut huomioon kolmansien osapuolten esittämän ja muun muassa CNC:n ja CNE:n selvityksistä ilmenevän vastustuksen, vaikka se ei ole sitä hyväksynyt. Komission tutkimusta alustavan menettelyn kuluessa ei näin ollen voida väittää tältä osin riittämättömäksi.

– Kolmas seikka, joka koskee riidanalaisen toimenpiteen yhteensoveltumattomuutta perussopimuksen eri määräysten ja johdetun oikeuden eri säännösten kanssa

105 Kantaja päättelee riidanalaisen toimenpiteen väitetystä yhteensoveltumattomuudesta perussopimuksen eri määräysten ja johdetun oikeuden eri säännösten kanssa, mihin vedotaan myös neljännen ja viidennen kanneperusteen yhteydessä, että komissio ei sitä suuremmalla syyllä voinut jättää aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä.

106 Oikeuskäytännön mukaan silloin, kun kantaja vetoaa menettelyllisten oikeuksiensa loukkaamiseen sen seurauksena, että komissio ei ole aloittanut muodollista tutkintamenettelyä, kantaja voi vedota kaikenlaisiin perusteisiin, joiden tarkoituksena on osoittaa, että komissiolla ilmoitetun toimenpiteen alustavassa tutkintavaiheessa olleiden tietojen ja todisteiden arvioinnin olisi pitänyt herättää epäilyjä ilmoitetun toimenpiteen luonnehdinnasta valtioneuoksi ja sen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Tällaisten perusteluiden esittäminen ei kuitenkaan johda kanteen kohteen eikä sen tutkittavaksi ottamisen edellytysten muuttamiseen. Päinvastoin sen osoittamiseksi, että komission olisi pitänyt aloittaa muodollinen tutkintamenettely, on näytettävä toteen nimenomaan se, että tästä luonnehdinnasta tai tästä yhteensoveltuvuudesta on ollut epäilyjä (ks. vastaavasti edellä 26 kohdassa mainittu tuomio *Smurfit Kappa Group v. komissio*, EU:T:2012:351, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

107 Kantajan on näin ollen yksilöitävä kanteen kohteena olevan päätöksen sisältöä koskevat seikat, jotka voivat osoittaa vakavien vaikeuksien olemassaolon (ks. edellä 54 kohta). Lisäksi on todettava, että kun kantaja viittaa, kuten tässä tapauksessa, muiden kanneperusteiden yhteydessä esitettyihin väitteisiin, joilla riitautetaan kanteen kohteena olevan päätöksen perusteltavuus, sen on yksilöitävä tarkoin ne väitteet, jotka on esitetty tällä perusteella ja joilla voidaan sen mukaan osoittaa tällaisten vaikeuksien olemassaolo (ks. vastaavasti edellä 75 kohdassa mainittu tuomio *Iliad ym. v. komissio*, EU:T:2013:472, 83 ja 84 kohta).

108 Koska esillä olevassa asiassa kantaja tyytyy väittämään, että "[neljännen ja viidennen kanneperusteen yhteydessä esitettyjen väitteiden yhteydessä] esitetyn perusteella ja sen vuoksi, että riidanalainen toimenpide on ristiriidassa paitsi sijoittautumisvapautta ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien perussopimuksen määräysten, myös johdetun oikeuden eri säädösten kanssa, komissio ei – – voinut jättää aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä", on katsottava, että unionin yleinen tuomioistuin ei voi tämän epämääräisen ja toteen näyttämättömän viittauksen perusteella yksilöidä kantajan neljännen ja viidennen kanneperusteensa tueksi esittämiä täsmällisiä seikkoja, jotka ovat kantajan mukaan osoitus vakavien vaikeuksien olemassaolosta. Näin ollen väitteet riidanalaisen toimenpiteen yhteensoveltumattomuudesta perussopimuksen eri määräysten ja johdetun oikeuden eri säännösten kanssa on tutkittava ainoastaan kantajan esittämiä neljättä ja viidettä kanneperustetta arvioitaessa.

– Neljäs seikka, joka koskee riidanalaisen toimenpiteen riittämättömyyttä ja puutteellista tarkastelua ympäristösäännösten kannalta

109 Greenpeace-Espanja väittää, että alustavassa menettelyssä suoritettu tutkinta on ollut riittämättömä, sillä komissiolla ei ollut tarvittavia tietoja ottaakseen kantaa riidanalaisen toimenpiteen ympäristövaikutuksiin, ja puutteellista, koska komissio ei ole tutkinut, oliko tämä toimenpide vastoin muuta kuin valtioneuokea koskevia perussopimuksen määräyksiä ja johdetun oikeuden säännöksiä, kuten ympäristösäännöksiä, ja koska sen tutkimus kyseisen toimenpiteen yhteensoveltuvuudesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston

- direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY (EUVL L 275, s. 32) kanssa, sellaisena kuin se on muutettuna, on ollut osittaista. Greenpeace-España vetoaa samoihin perusteluihin tukeakseen väitettään, jonka mukaan komissio on laiminlyönyt perusteluvollisuutensa.
- 110 Komissio väittää Greenpeace-Españaan väliintulokirjelmästä esittämässään huomautuksissa, että tämän väliintulijan väitteet on jätettävä tutkimatta, sillä niissä pyritään ohjaamaan pääasian asianosaisten välisen riidan käsittelyä täysin erillisten oikeuskysymysten käsittelyyn.
- 111 Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että vaikka Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 40 artiklan neljäs kohta ja työjärjestyksen 116 artiklan 3 kohta eivät estä väliintulijaa esittämästä erilaisia perusteluja kuin asianosainen, jota se tukee, tämä edellyttää kuitenkin, ettei näillä perusteluilla muuteta oikeudenkäynnin kohdetta ja että väliintulon tarkoituksena on edelleen tukea viimeksi mainitun vaatimuksia (tuomio 8.6.1995, Siemens v. komissio, T-459/93, Kok., EU:T:1995:100, 21–23 kohta ja tuomio 9.9.2009, Diputación Foral de Álava ym., T-230/01–T-232/01 ja T-267/01–T-269/01, EU:T:2009:316, 301 kohta).
- 112 Esillä olevassa asiassa edellä 105 ja 108 esitetystä ilmenee, että vaikka kantaja ei ole esittänyt perusteluja väitteelleen ja vaikka se ei ole esittänyt sen tueksi näyttöä, se on vedonnut siihen, että komissio ei voinut jättää aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä, koska riidanalainen toimenpide oli yhteensoveltumaton muuta kuin valtiontukea koskevien perussopimuksen eri määräysten ja johdetun oikeuden eri säännösten, kuten ympäristösäännösten kanssa. Toisin kuin komissio väittää, perusteluilla, joissa tukeudutaan Greenpeace-Españaan esittämään todisteeseen vakavien vaikeuksien olemassaolosta, ei näin ollen muuteta oikeudenkäynnin kohdetta, ja ne on otettava tutkittavaksi.
- 113 Väitteestä, jonka mukaan tällä seikalla olisi osoitettu vakavien vaikeuksien olemassaolo, riittää kun todetaan, ilman että tässä vaiheessa olisi tarpeen lausua komission velvollisuudesta tutkia riidanalaisen toimenpiteen yhteensoveltuvuutta ympäristösäännösten kanssa (ks. jäljempänä 187–191 kohta), että komissio on vastannut kaikkiin kolmansien osapuolten ilmaisemiin huolenaiheisiin riidanalaisen toimenpiteen soveltamisen kielteisistä ympäristövaikutuksista. Se on vastauksessaan väitteisiin riidanalaisesta toimenpiteestä aiheutuvien päästöjen lisääntymisestä (kanteen kohteena olevan päätöksen 70 ja 75 kohta) katsonut, että se, että kyseinen toimenpide johti kotimaisten kivihiilivoimalaitosten hiilidioksidipäästöjen lisääntymiseen sekä päästöoikeuksien hinnan nousuun, ei johtanut hiilidioksidipäästöjen lisääntymiseen kokonaisuudessaan Espanjassa, vaan ne pysyivät lähtökohtaisesti Espanjan viranomaisten antamien sitoumusten rajoissa, kun otetaan huomioon direktiivillä 2003/87 käyttöön otettu päästöoikeuksien kaupan järjestelmä (kanteen kohteena olevan päätöksen 156 ja 157 kohta). Näissä olosuhteissa komissiolla ei ollut velvollisuutta tutkia direktiivin 2003/87 erityissäännösten noudattamista jättämistä saati pyytää lisätietoja hiilidioksidipäästöjen lisääntymisestä ja Espanjan viranomaisten toteuttamista toimenpiteistä tämän lisääntymisen kompensoimiseksi.
- 114 Tämän vuoksi ei voida väittää, että komissio olisi suorittanut riittämättömän ja puutteellisen tutkinnan ympäristösäännösten osalta, ja päätellä siitä, että riidanalaisen toimenpiteen tutkintaan olisi liittynyt vakavia vaikeuksia, jotka oikeuttavat muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen.
- 115 Kaiken edellä esitetyn perusteella kantaja ja Greenpeace-España eivät ole näyttäneet, että komission olisi pitänyt tässä asiassa aloittaa muodollinen tutkintamenettely. Näin ollen ei voida myöskään hyväksyä väitteitä, jotka koskevat hyvän hallinnon ja puolustautumisoikeuksien kunnioittamista koskevien periaatteiden loukkaamista sillä perusteella, että muodollista tutkintamenettelyä ei ole aloitettu, sillä kantajalla on joka tapauksessa oikeus osapuolena, jota asia koskee, esittää ainoastaan huomautuksensa muodollisen tutkintamenettelyn kuluessa eikä oikeutta kontradiktoriseen menettelyyn komission kanssa, kuten ilmoituksen tehneellä valtiolla (ks. edellä 58 kohdassa mainittu tuomio TF1 ym. v. komissio, EU:T:2012:352, 217 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

116 Ensimmäinen kanneperuste on siten kokonaisuudessaan hylättävä.

Toinen kanneperuste, joka koskee SEUT 106 artiklan 2 kohdan ja SEUT 107 artiklan rikkomista sekä perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä

117 Kantaja arvostelee komissiota siitä, ettei se ole tutkinut riidanalaisen toimenpiteen kaikkien kolmen osatekijän soveltuvuutta sisämarkkinoille, mikä on vastoin SEUT 106 artiklan 2 kohtaa, SEUT 107 artiklaa ja perusteluvelvollisuutta, ja että se ei ole luonnehtinut yhtä näistä osatekijöistä, kotimaisen kivihiilen ostovelvoitetta, sisämarkkinoille soveltumattomaksi valtiontueksi, mikä on vastoin SEUT 106 artiklan 2 kohtaa ja SEUT 107 artiklaa.

Riidanalaisen toimenpiteen kaikkien osatekijöiden tutkimatta jättäminen

118 Kantaja väittää, että vaikka komissio on tunnustanut riidanalaisen toimenpiteen kolmen osatekijän eli taloudellisen korvauksen, ensisijaisuusmekanismin ja kotimaisen kivihiilen ostovelvoitteen keskinäisen riippuvuuden, se on tutkinut ainoastaan korvauksen soveltuvuutta sisämarkkinoille.

119 Kantaja lisää, että komissio on laiminlyönyt perusteluvelvollisuutensa jättäessään ilmoittamatta ne syyt, joiden vuoksi ensisijaisuusmekanismi ja kotimaisen kivihiilen ostovelvoite kuuluivat tai eivät kuuluneet SEUT 107 artiklan tai SEUT 106 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan, ja tutkimatta niiden vaikutusta riidanalaisen toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille koskevaan arviointiin.

120 On katsottava, että sekä väitteellään riidanalaisen toimenpiteen kaikkien osatekijöiden tutkimatta jättämisestä (ks. edellä 118 kohta) että väitteellään kanteen kohteena olevan päätöksen perustelematta jättämisestä kyseisen toimenpiteen kahden osatekijän osalta (ks. edellä 119 kohta) kantaja arvostelee komissiota siitä, että se on tutkinut puutteellisesti riidanalaisen toimenpiteen osatekijöitä.

121 Koska ensimmäistä kanneperustetta tutkittaessa on katsottu, että komission ei voida katsoa tutkineen puutteellisesti riidanalaisista toimenpidettä (ks. edellä 92–100 kohta), samoista syistä on myös hylättävä tämä toisen kanneperusteen yhteydessä esitetty ensimmäinen sarja väitteitä.

Kotimaisen kivihiilen ostovelvoitteen yhteensoveltumattomaksi valtiontueksi luonnehtimatta jättäminen

122 Kantaja arvostelee komissiota siitä, että se ei ole katsonut kanteen kohteena olevassa päätöksessä, että tuensaajalaitoksille asetettu kotimaisen kivihiilen ostovelvoite oli erikseen tarkasteltuna valtiontukea, joka merkitsee – toisin kuin komissio väitti asian T-490/10 R välitoimihakemusta koskevissa huomautuksissaan – valtion varojen siirtämistä kotimaisen kivihiilen tuottajille. Tätä tukea ei voida kantajan mukaan todeta myöskään sisämarkkinoille soveltuvaksi SEUT 106 artiklan 2 kohdan nojalla.

123 Ilman, että asiassa olisi tarpeen lausua kotimaisen kivihiilen ostovelvoitteen yhteydestä valtion varojen siirtoon tämän kivihiilen tuottajille tai pyynnöstä poistaa asiakirja-aineistosta asian T-490/10 R välitoimihakemuksesta esitetyt komission huomautukset sisältävä liite A 23, on todettava, että kotimaisen kivihiilen ostovelvoite on ilmoitetun tukiohjelman piirissä yksi riidanalaisen toimenpiteen tuensaajille asetetuista julkisen palvelun velvoitteista ja että komission ei siten ollut tutkittava, oliko tämä ostovelvoite erikseen tarkasteltuna valtiontukea, eikä varsinkaan, soveltuiko se erikseen tarkasteltuna sisämarkkinoille (ks. edellä 94 ja 99 kohta).

124 Kaiken edellä esitetyn perusteella myös toinen kanneperuste on hylättävä.

Kolmas kanneperuste, joka koskee SEUT 106 artiklan 2 kohdan rikkomista, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen puitteiden noudattamatta jättämistä, direktiivin 2003/54 11 artiklan 4 kohdan rikkomista, ilmeisiä arviointivirheitä sekä harkintavallan väärinkäyttöä

125 Kantaja vetoaa ensisijaisesti siihen, että komissio on jättänyt noudattamatta SEUT 106 artiklan 2 kohtaa, julkisen palvelun veloitteesta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevia yhteisön puitteita (EUVL 2005, C 297, s. 4) (jäljempänä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen puitteet) sekä direktiivin 2003/54 11 artiklan 4 kohtaa ja tehnyt ilmeisiä arviointivirheitä katsoessaan, että riidanalaisella toimenpiteellä asetetut veloitteet vastasivat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua, jolla pyritään turvaamaan sähkön toimitusvarmuus. Se vetoaa toissijaisesti siihen, että vaikka sähkön toimitusvarmuus olisi vaarassa Espanjassa, riidanalainen toimenpide olisi suhteeton. Kantaja päättelee tästä, että komissio on tässä asiassa käyttänyt väärin harkintavaltansa.

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määräämisen oikeuttaminen

126 Useissa unionin oikeuden säännöksissä on tunnustettu, että sähkön toimitusvarmuudella voidaan oikeuttaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määrääminen.

127 Erityisesti sähköalalla direktiivissä 2003/54, jota sovelletaan asian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, todetaan, että julkisen palvelun veloitteilla voitiin pyrkiä sähkön toimitusvarmuuteen. Erityisesti direktiivin 2003/54 johdanto-osan 26 perustelukappaleen mukaan ”tämän direktiivin yhtenä perusedellytyksenä on julkisen palvelun vaatimuksien noudattaminen, ja on tärkeää, että tässä direktiivissä määritellään yhteiset vähimmäisnormit, joita kaikki jäsenvaltiot noudattavat ja joissa otetaan huomioon seuraavat tavoitteet: – –, toimitusvarmuus – –”. Vastaavasti direktiivin 2003/54 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”ottaen täysin huomioon perustamissopimuksen asiaa koskevat määräykset ja erityisesti sen [106] artiklan jäsenvaltiot voivat yleisen taloudellisen edun nimissä asettaa sähköalalla toimiville yrityksille julkisen palvelun veloitteita, jotka voivat koskea turvallisuutta, toimitusvarmuus mukaan luettuna”. Direktiivin 2003/54 11 artiklan 4 kohdassa täsmennetään, että ”jäsenvaltio voi sähköntoimituksen turvaamiseksi määrätä, että tämä etusija ajojärjestyksessä annetaan sellaisille sähköntuotantolaitoksille, jotka käyttävät kotimaisia raakaenergiapolttoainelähteitä, mutta vain siinä määrin, että minään kalenterivuonna ei ylitetä 15:tä prosenttia kyseisessä jäsenvaltiossa kulutettavan sähkön tuottamiseen tarvittavasta raakaenergian kokonaismäärästä”.

128 Komissio on yleishyödyllisistä palveluista Euroopassa antamassaan tiedonannossa (EYVL 2001, C 17, s. 4) niin ikään katsonut, että toimitusvarmuus oli julkisen palvelun olennainen tavoite (liitteessä I oleva 3 kohta).

129 Kivihiiliteollisuuden valtiontuesta 23.7.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1407/2002 (EYVL L 205, s. 1), jota sovelletaan kanteen kohteena olevan päätöksen tekemispäivänä, johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa täsmennetään jopa, että ”maailmanpoliittinen tilanne antaa kokonaan uuden ulottuvuuden geopoliittisten riskien ja energia-alan varmuusriskien arvioinnille sekä entistä laajemman merkityksen energiansaannin varmuudelle”.

130 Kantaja ei kiistä sitä, että sähkön toimitusvarmuus on yleistä taloudellista etua koskeva peruste, joka voi oikeuttaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määräämisen. Se kiistää sitä vastoin, että tässä tapauksessa sähkön toimitusvarmuus olisi vaarassa Espanjassa, ja päättelee siitä, että riidanalaisessa toimenpiteessä määrättyjä veloitteita ei voida pitää julkisen palvelun veloitteina.

131 Komissio katsoi kanteen kohteena olevassa päätöksessä direktiivin 2003/54 säännöksiin ja jäsenvaltioiden laajaan harkintavaltaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen määrittämisessä vedoten, että jäsenvaltioiden ei ollut yksilöitävä sähkön toimitusvarmuuteensa

kohdistuvia erityisiä ja välittömiä uhkia. Komissio muistutti myös päätöksentekokäytännöstään, jonka mukaan silloin, kun yksikään kolmas osapuoli ei kiistä tarvetta toteuttaa erityisiä toimenpiteitä toimitusvarmuuden vuoksi, se ei tarkista, ovatko kyseiset valtiot toimittaneet yksityiskohtaisia todisteita siitä, että niiden toimitusvarmuuteen kohdistuu erityisiä uhkia. Kuitenkin esillä olevassa asiassa, kun otetaan huomioon useiden kolmansien osapuolten vastustus ja energia-alan vapautuminen Euroopassa, komissio on pitänyt tarpeellisena tarkistaa, olivatko Espanjan viranomaiset rinnastaneet riidanalaisen toimenpiteen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvään palveluun ilmeisen virheellisesti (kanteen kohteena olevan päätöksen 87–90 kohta).

- 132 Pitää paikkansa, että perussopimukseen liitetyn pöytäkirjan N:o 26 ja kaikkien yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin sovellettavien tekstien, erityisesti yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen puitteiden samoin kuin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tarkasteltaessa toimivaltaa määritellä perussopimuksessa tarkoitettun yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tehtävän luonnetta ja ulottuvuutta jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta, kun ne määrittelevät sen, mitä ne pitävät yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvinä palveluina (yleishyödyllisistä palveluista Euroopassa annettu komission tiedonanto, 22 kohta; yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen puitteet, 9 kohta) (ks. tuomio 20.4.2010, Federutility ym., C-265/08, Kok., EU:C:2010:205, 29 ja 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 12.2.2008, BUPA ym. v. komissio, T-289/03, Kok., EU:T:2008:29, 166 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Direktiivin 2003/54 johdanto-osan 26 perustelukappaleessa todetaan myös, että ”on tärkeää, että julkisen palvelun vaatimuksia voidaan tulkita kansalliselta pohjalta ottaen huomioon kansallinen tilanne”. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tehtävän käsitteestä ei ole lakiin perustuvaa, selvää ja täsmällistä määritelmää eikä sellaista vakiintunutta oikeudellista käsitettä, jolla lopullisesti vahvistettaisiin ne edellytykset, joiden on täyttyvä, jotta jäsenvaltio voisi pätevästi vedota SEUT 106 artiklan 2 kohdassa tarkoitettun yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tehtävän olemassaoloon ja suojaan (em. tuomio BUPA ym. v. komissio, EU:T:2008:29, 165 kohta).
- 133 Näissä asiakirjoissa ja oikeuskäytännössä kuitenkin vahvistetaan, että vaikka jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta, kun ne määrittelevät sen, mitä ne pitävät yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvinä palveluina, komissio voi asettaa kyseenalaiseksi sen, miten jäsenvaltio on määritellyt kyseiset palvelut tai tehtävät, kun on kyse ilmeisestä virheestä. Vaikka yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tehtävän luonteen ja ulottuvuuden määrittäminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan ja harkintavaltaan, tämä toimivalta ei ole rajoittamaton eikä sitä voi käyttää mielivaltaisesti (ks. vastaavasti tuomio 7.11.2012, CBI v. komissio, T-137/10, Kok., EU:T:2012:584, 99 ja 101 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 134 Tästä seuraa, että kuten kaikki yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määrittämisen näkökohdat, kysymys yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määräämisen oikeuttamisesta, toisin sanoen sähkön toimitusvarmuuteen kohdistuvan riskin olemassaolosta ei voi jäädä komission valvonnan – joka tosin on rajoitettu – ulkopuolelle (ks. vastaavasti tuomio 15.6.2005, Olsen v. komissio, T-17/02, Kok., EU:T:2005:218, 217 kohta ja edellä 132 kohdassa mainittu tuomio BUPA ym. v. komissio, EU:T:2008:29, 267 kohta). Tämä rajoitettu valvonta voi sisältää prospektiivisen analyysin erityisesti, kun esillä olevan asian tavoin valvonnan kohteena on riskin olemassaolo.
- 135 Näin ollen on tutkittava, ovatko kantajat väitteet, joilla se kiistää Espanjassa sähkön toimitusvarmuuteen kohdistuvan riskin olemassaolon tässä asiassa, perusteltuja.
- 136 Tältä osin on täsmennettävä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenevän, että kun tarkastellaan yhtäältä jäsenvaltion laajaa harkintavaltaa, kun se määrittelee sen, mitä se pitää yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tehtävänä, ja tämän tehtävän toteuttamisedellytykset, ja toisaalta ilmeiseen arviointivirheeseen rajoitettua valvontaa, jota komissio voi tältä osin harjoittaa, myöskään unionin yleisen tuomioistuimen harjoittamassa, komission arviointia koskevassa valvonnassa ei voida ylittää tätä samaa rajaa. Tätä valvontaa harjoittaessaan unionin yleisen tuomioistuimen on erityisesti

tutkittava, onko komission arviointi riittävän uskottava (ks. vastaavasti edellä 132 kohdassa mainittu tuomio BUPA ym. v. komissio, EU:T:2008:29, 220 ja 266 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja edellä 133 kohdassa mainittu tuomio CNI v. komissio, EU:T:2012:584, 99 ja 100 kohta).

- 137 Komissio katsoi kanteen kohteena olevassa päätöksessä, että Espanjan viranomaiset olivat näyttäneet sähkön toimitusvarmuutta uhkaavien konkreettisten riskien olevan olemassa (kanteen kohteena olevan päätöksen 91 kohta). Se katsoi erityisesti, ettei ilmeistä arviointivirhettä liittynyt siihen Espanjan viranomaisten väitteeseen, jonka mukaan vuosien 2010 ja 2014 välillä oli olemassa riski tällaisen toimitusvarmuuden takaavien eli kotimaista kivihiihlä käyttävien laitosten sulkemisesta niiden riittämättömän kannattavuuden vuoksi ilman, että näitä laitoksia olisi voitu korvata muilla sähkölaitoksilla, kun otetaan huomioon alhaiset hinnat ja sähkön tukkumarkkinoilla vallinnut epävarmuus (kanteen kohteena olevan päätöksen 93 kohta).
- 138 Siltä osin kuin kantaja kiistää ensinnäkin kotimaista kivihiihlä käyttävien laitosten elinkelpoisuuteen yleisen taloudellisen taantuman seurauksena kohdistuvan uhan, on todettava, että komissio ei ole tukeutunut pelkästään taloudellisen taantuman seurauksiin päätelläkseen, ettei Espanjan viranomaisten väittämään riskiin kotimaista kivihiihlä käyttävien laitosten sulkemisesta liittynyt ilmeistä arviointivirhettä. Se on ottanut huomioon taloudellisen taantuman ja muiden Espanjan sähkömarkkinoiden rakenteellisten seikkojen yhteisvaikutuksen, kuten uusiutuviesta energialähteistä tuotetun sähkön kasvavan osuuden (kanteen kohteena olevan päätöksen 93 kohta) ja Espanjan energiamarkkinoiden eristäytyneisyyden suhteessa muihin Euroopan markkinoihin (kanteen kohteena olevan päätöksen 96 kohta). Komissio totesi kanteen kohteena olevan päätöksen 96 kohdassa, että Espanjan sähkömarkkinoiden eristäytyneisyys, mikä johtuu rajoitetuista yhteyksistä muiden Euroopan maiden kanssa, estää kotimaista kivihiihlä käyttävien laitosten omistajia lieventämästä taloudellisesta kriisistä aiheutuvia Espanjan sähkön kysynnän laskun ja tukkumarkkinahintojen alenemisen vaikutuksia korkeampia hintoja käyttäville markkinoille suuntautuvan viennin avulla.
- 139 Tämän jälkeen on todettava komission tavoin, että ainoa kantajan väitteensä tueksi esittämä todiste, eli otteet CNC:n selvityksestä IPN 33/09, ei poista täysin riskiä kotimaista kivihiihlä käyttävien laitosten sulkemisesta, koska siitä ilmenee, että ”ei voida välttämättä päätellä, että taloudellinen kriisi ja siitä seurannut kysynnän lasku johtavat kivihiihivoimalaitosten sulkemiseen”. Kuten komissio lisäksi perustellusti toteaa, CNC on arvioidakseen taloudellisen kriisin vaikutuksia kotimaista kivihiihlä käyttävien laitosten elinkelpoisuuteen tukeutunut paitsi objektiivisiin tietoihin, myös siihen, että kyseinen ala ei ole tehnyt ilmoitusta varallisuutensa purkamista koskevasta aikomuksesta. Nämä CNC:n arvioinnit eivät siten riitä viemään uskottavuutta komission arvioinnilta, joka koskee väitettyä riskiä kotimaista kivihiihlä käyttävien laitosten sulkemisesta.
- 140 On vielä todettava, että kantaja ei ole mitenkään kyseenalaistanut sähkön kysyntää ja niiden seurauksia sähköntuotantoon koskevia numerotietoja, joihin Espanjan viranomaiset ovat vedonneet ja joihin komissio on tukeutunut päätelläkseen, ettei väitteeseen kotimaista kivihiihlä käyttävien laitosten sulkemisvaarasta Espanjassa liity ilmeistä arviointivirhettä. Näistä tiedoista ilmenee, että sähkön kysyntä on voimakkaasti laskenut Espanjassa, viisi prosenttia vähemmän vuonna 2009, ja että kotimaista kivihiihlä käyttävät laitokset ovat samaan aikaan voimakkaasti supistaneet tuotantoaan (kanteen kohteena olevan päätöksen 19 kohta).
- 141 Siltä osin kuin kantaja vetoaa toiseksi siihen, että kaikkien kotimaista kivihiihlä käyttävien laitosten sulkeminen on otettu epärealistisesti huomioon laskettaessa energian toimitusvarmuutta, on todettava, että komissio ei ole käyttänyt tätä Espanjan viranomaisten suorittamaa ja kanteen kohteena olevan päätöksen 24 kohdassa todettua laskelmaa tai tätä hypoteesia kaikkien kotimaista kivihiihlä käyttävien laitosten sulkemisesta tutkiessaan, onko tässä tapauksessa kyse todellisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta. Komissio on rajoitetussa valvonnassaan, joka sen on kohdistettava yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määräämisen oikeuttamiseen, rajoittunut tarkistamaan, onko kotimaista kivihiihlä käyttävien laitosten sulkemisvaara uskottava, eikä se ole tutkinut tämän riskin toteutumisen todennäköisyyttä saati tämän toteutumisen laajuutta (ks.

vastaavasti edellä 132 kohdassa mainittu tuomio BUPA ym. v. komissio, EU:T:2008:29, 268 kohta). Hypoteesi kaikkien tuensajalaitosten sulkemisesta ei siten ole ollut perusteena komission johtopäätökselle, joka koskee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun olemassaoloa, minkä vuoksi kantajan väite on hylättävä tehottomana.

- 142 Siltä osin kuin kantaja kolmanneksi kyseenalaistaa sen, että kanteen kohteena olevassa päätöksessä ei ole otettu huomioon Espanjan sähkömarkkinoiden yleistä ylikapasiteettitilannetta ja erityisesti niin ikään kotimaisia energialähteitä käyttävien ydin-, tuuli- ja vesivoimaloiden tuotantokapasiteettia, on korostettava, että kantajan mainitsemissa selvityksissä ja lausunnoissa, kuten 16.11.2009 päivätyssä CNE:n selvityksessä 29/2009 ja 22.12.2009 päivätyssä CNE:n puiteselvityksessä viitataan Espanjan voimaloiden riittävään tuotantokapasiteettiin sähkön kysynnän kattamiseksi myös kaikkein äärimmäisissä tilanteissa. Yhdessäkään näistä selvityksistä ja lausunnoista ei kuitenkaan oteta erityisesti huomioon kotimaista kivihiiltä käyttävien laitosten sulkemisvaaraa, joka on keskeisin peruste Espanjan viranomaisten väitteelle, johon ei liity ilmeistä arviointivirhettä ja jonka mukaan sähkön toimitusvarmuuteen liittyi riski.
- 143 Tämän jälkeen on todettava, että komissio on nimenomaisesti ottanut huomioon sähköntuotannon uusiutuvista energialähteistä viittaamalla kanteen kohteena olevan päätöksen 93 kohdassa tämän energialähteen kasvavaan osuuteen Espanjan sähköntuotannossa. Kuten tästä kanteen kohteena olevan päätöksen kohdasta ilmenee ja kuten komissio perustellusti korostaa kirjelmässään, Espanjan sähkön toimitusvarmuuteen kohdistuvat riskit johtuvat erityisesti tästä uusiutuvien energialähteiden, kuten tuuli, vesi- ja aurinkoenergian, käytön merkittävästä osuudesta. Nämä energialähteet, jotka vastasivat komission toimittamien ja myös osittain kanteen kohteena olevassa päätöksessä mainitsemien tietojen mukaan (97 kohta ja alaviite 40), joita kantaja ei ole kiistänyt vaan on jopa täydentänyt, huomattavaa osaa Espanjassa tuotetusta ja kulutetusta sähköstä (44 prosenttia Espanjan sähköntuotannosta vuonna 2009 asennetussa kapasiteetissa, 23 prosenttia Espanjan sähköntuotannosta vuonna 2008 ja 35 prosenttia Espanjassa kulutetusta sähköstä vuonna 2010), ovat pakostikin riippuvaisia sääolosuhteista, eikä niillä voida niiden tuotantokapasiteetista riippumatta turvata kaikissa olosuhteissa sähkön toimitusvarmuutta Espanjassa. Näin on erityisesti sen vuoksi, että kuten kanteen kohteena olevasta päätöksestä ilmenee (98 kohta), ilman että kantaja olisi sitä nimenomaisesti kiistänyt, uusiutuvia energialähteitä käyttävät laitokset eivät voi taata olennaisia tasapainottamispalveluja estääkseen toimitusten keskeytykset sikäli kuin niiden avulla voidaan mukauttaa laitosten lähtötehoa alas- tai ylöspäin järjestelmäoperaattorin pyynnön mukaisesti (ks. myös kanteen kohteena olevan päätöksen 21 kohta).
- 144 Kantaja ei kiistä myöskään kanteen kohteena olevassa päätöksessä (21 ja 98 kohta) esitettyä komission toteamusta, jonka mukaan myöskään ydinvoimalat eivät kykene tuottamaan edellä tarkoitettuja tasapainottamispalveluja. Lisäksi on todettava, että vaikka ydinvoimalla tuotettu energia ei ole samalla tavoin riippuvainen ilmasto-olosuhteista kuin uusiutuvat energialähteet, sitä ei voida pitää kotimaisena energialähteenä samalla tavoin kuin kotimaista kivihiiltä, eikä komissio siten voi ottaa sitä huomioon arvioidessaan toimitusvarmuuteen kohdistuvaa väitettyä riskiä. Vaikka ydinpolttoainetta eli rikastettua uraania valmistetaan Espanjassa, kuten kantaja korostaa, tämän polttoaineen lähde eli uraani on peräisin esiintymistä, jotka eivät sijaitse Espanjassa, mistä asianosaiset pääsivät yhteisymmärrykseen istunnossa. Näin ollen ydinvoimalla tuotetun sähkön tuotantokapasiteettia ei ollut otettava huomioon, eikä se voi viedä uskottavuutta komission arvioinnilta, joka koskee Espanjan sähkön toimitusvarmuuteen kohdistuvaa riskiä.
- 145 Siltä osin kuin kantaja väittää ydin-, tuuli- ja vesivoimaloita koskevien perustelujensa yhteydessä, että komissio on jättänyt noudattamatta direktiivin 2003/54 11 artiklan 4 kohtaa, tämä väite on jätettävä tutkimatta, koska se on esitetty ensimmäisen kerran kantajan vastauksessa, eikä sitä voida pitää kannekirjelmässä esitetyn perusteen tai väitteen laajenuksena. Kantaja on kannekirjelmässään vedonnut direktiivin 2003/54 11 artiklan 4 kohdan rikkomiseen korostaessaan, ettei tässä säännöksessä säädetyn sähkön toimitusvarmuuden laiminlyönti ollut oikeutettu, kun taas vastauksessaan se väittää,

että tätä säännöstä ei ole noudatettu sillä perusteella, että ydinvoimalla tuotetun energian, johon sovelletaan ensisijaisuusmekanismia, huomioon ottaminen johtaisi siinä säädetyn 15 prosentin enimmäisrajan ylittämiseen.

- 146 Edellä esitetyn perusteella komissio ei ole tehnyt ilmeistä virhettä arvioidessaan Espanjan viranomaisten tässä tapauksessa määräämän yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun oikeuttamista.

Riidanalaisen toimenpiteen oikeasuhteisuus yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tavoitteeseen nähden

- 147 Aluksi on todettava, että oikeasuhteisuuden valvonta on yksi niistä asioista, joita komission on suoritettava, kun se tarkistaa valtiontuen yhteensoveltuvuutta SEUT 106 artiklan 2 kohdan määräysten kanssa.

- 148 Yleishyödyllisistä palveluista Euroopassa annetun komission tiedonannon 23 kohdassa todetaan seuraavaa (ks. myös vastaavasti edellä 58 kohdassa mainittu tuomio TF1 ym. v. komissio, EU:T:2012:352, 101–104 kohta):

”[SEUT 106] artiklan 2 kohdassa tarkoitettu suhteellisuusperiaate tarkoittaa, että yleishyödyllisen tehtävän täyttämiseksi käytettävät keinot eivät saa tarpeettomasti vääristää kauppaa. Erityisesti on varmistettava, että – – perustamissopimuksen määräyksiä koskevat rajoitukset – – eivät ole suuremmat kuin mitä tarvitaan tehtävän täyttämisen varmistamiseksi. – –”

- 149 Erityisesti oikeuskäytännössä, joka koskee maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 98/30/EY kumoamisesta 26.6.2003 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2003/55/EY (EUVL L 176, s. 57), jolla on useita yhtäläisyyksiä sähkön sisämarkkinoiden perustamisesta samana päivänä annetun direktiivin 2003/54 kanssa, on katsottu jo SEUT 106 artiklan sanamuodosta ilmenevän, että sellaisten julkisen palvelun velvoitteiden, joita yrityksille voidaan direktiivin 2003/55 3 artiklan 2 kohdan (joka vastaa direktiivin 2003/54 3 artiklan 2 kohtaa) nojalla määrätä, on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ja että näillä velvoitteilla saadaan vaarantaa maakaasun hintojen vapaa määräytyminen vain siinä määrin kuin se on tarpeen niillä tavoitellun yleisen taloudellisen edun tavoitteen toteuttamiseksi (edellä 132 kohdassa mainittu tuomio Federutility ym., EU:C:2010:205, 33 kohta).

- 150 Oikeuskäytännössä on myös vakiintuneesti katsottu, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tehtävän hoitamista koskevan toimenpiteen oikeasuhteisuuden valvonta rajoittuu sen tarkistamiseen, onko määrätty toimenpide välttämätön, jotta kyseinen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tehtävä voidaan hoitaa taloudellisesti tyydyttävissä olosuhteissa, tai päinvastoin, onko kyseinen toimenpide selvästi epäasianmukainen tavoiteltuun päämäärään nähden (ks. edellä 132 kohdassa mainittu tuomio BUPA ym. v. komissio, EU:T:2008:29, 222, 266 ja 287 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 151 Toisin kuin kantaja väittää, komissio on suorittanut tässä tapauksessa tällaisen oikeasuhteisuuden valvonnan. Se ei ole rajoittunut tarkistamaan, ettei riidanalaisella toimenpiteellä ole suoritettu liiallista korvausta (kanteen kohteena olevan päätöksen 135–146 kohta). Se on lisäksi tarkistanut, että riidanalainen toimenpide oli asianmukainen sähkön toimitusvarmuuden turvaamista koskevaan tavoitteeseen nähden ja että tämä toimenpide ei ollut suhteeton.

- 152 Ennen näihin komission arviointeihin kohdistuvien väitteiden tutkimista on todettava, että koska vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission harjoittama, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun oikeasuhteisuuden valvonta on rajoitettua (ks. edellä 150 kohta), tämä seikka on otettava huomioon myös siinä laillisuusvalvonnassa, jota unionin tuomioistuimet harjoittavat komission arviointiin nähden. Tämän unionin yleisen tuomioistuimen harjoittaman valvonnan on

- oltava sitäkin rajoitetumpaa sen vuoksi, että komissio arvioi monitahoisia taloudellisia tosiseikkoja (ks. edellä 132 kohdassa mainittu tuomio BUPA ym. v. komissio, EU:T:2008:29, 269 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 153 Ensinnäkin riidanalaisen toimenpiteen asianmukaisuudesta komissio katsoi, että kivihiiivoimalaitoksilla ja erityisesti kotimaista kivihiihlä käyttävillä laitoksilla oli tärkeä rooli uusiutuvista energialähteistä tuotettavan sähkön tuotannon tukemisessa ja ne saattoivat huolimatta vähäisemmästä joustavuudestaan suhteessa kaasulla toimiviin laitoksiin tuottamaan järjestelmäoperaattorille tasapainottamispalveluja, jotka olivat olennaisia toimitusten keskeytysten estämiseksi (kanteen kohteena olevan päätöksen 98 kohta). Komissio lisäsi, että kivihiiivoimalaitosten polttoaineen täydellistä muutosta kotimaisesta kivihiihlästä tuontikivihiihläen ei voitaisi toteuttaa nopeasti ja että se edellyttäisi merkittäviä investointeja. Se päätteli tästä, että ilman riidanalaisista toimenpiteistä kivihiihlä tuotanto voisi kokonaan lakata Espanjassa, eivätkä kotimaista kivihiihlä käyttävät voimalaitokset voisi polttoaineen muutokseen liittyvien vaikeuksien vuoksi enää turvata sähkön toimitusvarmuutta (kanteen kohteena olevan päätöksen 99 kohta). Komissio totesi vielä, että kotimaista kivihiihlä lukuun ottamatta kaikki muut sähköntuotannossa käytetyt fossiiliset polttoaineet olivat peräisin unionin ulkopuolisista maista, jotka eivät olleet vailla geostrategisia riskejä, mistä aiheutui lisäriskejä toimitusvarmuudelle Espanjassa (kanteen kohteena olevan päätöksen 100 kohta). Komissio päätteli kaikista näistä seikoista, että riidanalaisella toimenpiteellä pyrittiin vähentämään toimitusvarmuuteen Espanjassa vaikuttavia konkreettisia riskejä neljän vuoden ajanjaksona ja ettei se ollut havainnut mitään ilmeistä arviointivirhettä Espanjan viranomaisten toimittamissa perusteluissa kyseisen toimenpiteen tueksi toimitusvarmuuden osalta (kanteen kohteena olevan päätöksen 101 kohta).
- 154 Kantajan mukaan komissio on virheellisesti katsonut kotimaista kivihiihlä käyttävien laitosten kykenevän turvaamaan sähkön toimitusvarmuuden Espanjassa, vaikka kaasua käyttävät kombivoimalaitokset pystyvät siihen paremmin.
- 155 Tältä osin on huomattava, että direktiivin 2003/54 11 artiklan 4 kohdan perusteella jäsenvaltio voi myöntää markkinoille pääsyä koskevan edun toimitusvarmuutta koskevin perustein kotimaisia polttoainelähteitä käyttäville tuotantolaitoksille. Asetuksessa N:o 1407/2002, joka oli voimassa kanteen kohteena olevan päätöksen tekopäivänä, tunnustetaan energiahuollon alalla kivihiihlä tuotannon merkitys sähköntuotannon kannalta. Todettuaan, että unionista on tullut yhä riippuvaisempi sen alueen ulkopuolisista primaarienergian lähteistä, neuvosto päättää, että energialähteiden monipuolistaminen sekä maantieteellisesti että tuotteiden osalta mahdollistaisi olosuhteiden luomisen varmemmalle energiansaannille, ja lisää, että tällaiseen strategiaan kuuluisi unionin omien primaarienergianlähteiden kehittäminen (asetuksen N:o 1407/2002 johdanto-osan kolmas perustelukappale). Unionin tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltio saattoi tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta loukkaamatta varata uusiutuvan energian käytön edistämiseksi tarkoitettujen niin sanottujen vihreiden sähkösertifikaattien myöntämisen alueellaan sijaitseville sähköntuottajille (ks. analogisesti tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, Kok., EU:C:2014:2037, 98–104 kohta).
- 156 Jotta kantajan väitteet ja todisteet voisivat viedä uskottavuuden siltä, että komissio on tässä asiassa tunnustanut kotimaista kivihiihlä käyttäviä laitoksia sähkön toimitusvarmuuden turvaamiseksi suosivan riidanalaisen toimenpiteen asianmukaiseksi, niiden on oltava erityisen yksityiskohtaisia ja perustuttava esillä olevan tapauksen mahdollisiin erityispiirteisiin.
- 157 Näin ei kuitenkaan ole.
- 158 Kantaja ei ole vedonnut konkreettisiin seikkoihin tukeakseen väitettään, jolla se kyseenalaistaa kotimaista kivihiihlä käyttävien laitosten tuotannon vakauden ja niiden kannattavuuden sekä niiden raaka-aineiden hankintavaikeuksien puuttumisen, koska se on tyytynyt väittämään, että tämä vakaus, tämä kannattavuus ja tämä raaka-aineiden saamiseen liittyvien vaikeuksien puuttuminen olivat leimallisia myös tuontikivihiihlä tai maakaasua käyttäville laitoksille.

- 159 Lisäksi kantajan esittämät konkreettiset todisteet, joilla se pyrkii tukemaan väitettään kotimaista kivihiihtä käyttävien laitosten riittämättömästä tuotantokapasiteetista, eivät voi viedä uskottavuutta siltä, että kyseisten laitosten eduksi toteutetut toimenpiteet ovat asianmukaisia tavoiteltuun päämäärään nähden. Tavoiteltuna päämääränä ei nimittäin ole turvata sähkön toimitusta kattamalla koko sähkön tarve, vaan turvata toimitusvarmuus siten, että käytettävissä on laitoksia, jotka kykenevät tuottamaan sähköä riippumatta ilmasto-olosuhteista ja poliittisesta tilanteesta. Sähkön toimitusvarmuuden ja infrastruktuuri-investointien turvaamiseksi toteutettavista toimenpiteistä 18.1.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/89/EY (EUVL L 33, s. 22), jonka tarkoituksena on yhdenmukaistaa toimitusvarmuuden turvaamiseksi toteutettavat toimenpiteet, johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa täsmennetään, että kyseiset toimenpiteet eivät saisi johtaa sellaisen sähköntuotantokapasiteetin luomiseen, joka ylittää sen, mikä on tarpeen loppukäyttäjille tarkoitettun sähkönjakelun kohtuuttomien keskeytysten välttämiseksi. Tuotetun sähkön määrä ei näin ollen ole ratkaiseva kriteeri arvioitaessa, onko riidanalainen toimenpide tässä tapauksessa asianmukainen tavoiteltuun päämäärään nähden.
- 160 Kantajan esittämät konkreettiset todisteet, joilla se pyrkii tukemaan väitettään kotimaista kivihiihtä käyttävien laitosten vähäisemmästä joustavuudesta kaasua käyttäviin laitoksiin verrattuna, ei myöskään vie uskottavuutta siltä, että ensin mainittujen eduksi toteutetut toimenpiteet ovat asianmukaisia tavoiteltuun päämäärään nähden. Tämän päämäärän saavuttamiseksi riittää, että käytettävissä on tiettyä joustavuutta siten, että laitos kykenee tuottamaan tasapainottamispalveluja (ks. edellä 143 kohta). Kantaja ei ole kyseenalaistanut tätä tuensaajalaitosten käytettävissä olevaa joustavuutta, vaan se väittää ainoastaan – kuten komissio on itsekin myöntänyt kanteen kohteena olevan päätöksen 98 kohdassa – että kyseiset laitokset olivat vähemmän joustavia kuin kaasua käyttävät kombivoimalaitokset. Tältä osin voidaan lisäksi todeta, että kantaja on tarkentanut väitettään kombivoimalaitosten joustavuudesta myöntämällä vastauksessaan, että yli kahden viikon keskeytys lisäsi huomattavasti niiden vastausaikaa.
- 161 Toiseksi komissio on todennut riidanalaisen toimenpiteen suhteettomuudesta ja vääristymistä, joita se voi aiheuttaa, että kyseinen toimenpide saattoi potentiaalisesti vaikuttaa erityisesti maakaasun ja tuontikivihiihtien markkinoihin, täsmäten, että nämä vääristymät liittyivät erottamattomasti kaikkiin jäsenvaltioiden direktiivin 2003/54 11 artiklan 4 kohdan mukaisesti asettamiin julkisen palvelun velvoitteisiin (kanteen kohteena olevan päätöksen 125 kohta).
- 162 Kantaja kiistää tämän arvioinnin yhtäältä kuvaamalla lukuisia riidanalaisen toimenpiteen aiheuttamia vääristymiä sähkömarkkinoilla ja toisaalta väittämällä, että oli olemassa vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, joilla olisi voitu saavuttaa toimitusvarmuuden päämäärä.
- 163 Tarkasteltaessa ensinnäkin kanteen kohteena olevalla päätöksellä aiheutuneeksi väitettyjä lukuisia vääristymiä, eli yrittämisen vapaudelle, energiatehokkuudelle ja sähkömarkkinoiden hinnanmuodostukselle aiheutuneita haittoja sekä tuontikivihiihtä käyttäville laitoksille ja koko maakaasualalle aiheutuneita vahinkoja, on todettava, että ne vastaavat riidanalaisen toimenpiteen luonnehtimista valtiontueksi, joka on määritelmän mukaisesti toimenpide, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tiettyjä yrityksiä tai tuotannonaloja, ja erityisesti direktiivin 2003/54 11 artiklan 4 kohdan täytäntöönpanoa, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat suosia kotimaisista lähteistä sähköä tuottavia laitoksia muita energialähteitä käyttävien laitosten vahingoksi.
- 164 Riidanalaista toimenpidettä voitaisiin näin ollen pitää suhteettomana ainoastaan, jos sen aiheuttama muutos kilpailuun olisi huomattavia ja selvästi suhteeton tavoiteltuun päämäärään nähden. Jotta voidaan päätellä, että kyse on tällaisesta muutoksesta, on osoitettava, että riidanalainen toimenpide uhkaa muiden sähköntuotantoalojen elinkelpoisuutta siinä määrin, että se vaarantaa sähkön toimitusvarmuuden Espanjassa (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 11.7.2014, DTS Distribuidora de Televisión Digital v. komissio, T-533/10, Kok., valitus vireillä, EU:T:2014:629, 155 ja 160 kohta).

- 165 Näin ollen on suoralta kädeltä hylättävä kantajan väitteet, joilla ei voida osoittaa riidanalaisen toimenpiteen suhteettomuutta ja jotka koskevat yrittämisen vapautteen, energiatehokkuuteen ja hinnanmuodostukseen liittyviä vääristymiä, varsinkin kun joidenkin niistä osalta kantaja ei ole maininnut mitään ominaisuutta, joka viittaisi niiden suhteettomuuteen.
- 166 Kaasua ja tuontikivihiiltä käyttäville laitoksille aiheutuneiksi väitetyistä vahingoista on todettava, että riidanalaisella toimenpiteellä asetetaan tuensaajalaitoksille myönnetty edut tiukkoihin rajoihin. Direktiivin 2003/54 11 artiklan 4 kohdan säännösten mukaan tuensaajalaitosten vuosittain käyttämän kotimaisen kivihiilen määrä ei saa ylittää 15:ta prosenttia Espanjassa kulutetun energian tuottamiseen tarvittavan primaarienergian kokonaismäärästä. Kuten kanteen kohteena olevasta päätöksestä ilmenee (83 kohta) ja kuten komissio on vahvistanut kirjelmässään kantajan sitä kiistämättä, riidanalaisen toimenpiteen on määrä jäädä jopa selvästi tämän enimmäisrajan alapuolelle, koska kyseisen primaarienergian määrä ei ylitä yhdeksää prosenttia vuosittain kulutetun energian tuottamiseen tarvittavan primaarienergian kokonaismäärästä, mikä vastaa 23,35 TWh:n sähköntuotantoa vuodessa (ks. edellä 2 kohta). Kanteen kohteena olevasta päätöksestä ilmenevät tiedot, sellaisina kuin kantaja on niitä täydentänyt, osoittavat, että tuensaajalaitosten asennettu kapasiteetti vastasi vain noin viittä prosenttia Espanjassa asennetun kapasiteetin kokonaismäärästä vuonna 2008, kun se oli kannekirjelmässä mainitut lähes 5 000 MW, suhteessa kanteen kohteena olevan päätöksen 18 kohdassa mainittuihin 91 000 MW:iin. Riidanalaisen toimenpiteen, joka tuli voimaan helmikuussa 2011, voimassaolon on määrä lakata 31.12.2014 (ks. edellä 5 kohta).
- 167 Kantaja ei ole näyttänyt, että näistä riidanalaisella toimenpiteellä asetetuista rajoista huolimatta tämä toimenpide uhkasi kyseisten laitosten elinkelpoisuutta.
- 168 Tuontikivihiiltä käyttävien laitosten osalta kantaja tyytyy lainaamaan otetta CNE:n selvityksestä 5/2010, jossa viitataan kyllä näiden laitosten toiminnan ”täydelliseen keskeytymiseen”, mutta josta ilmenee myös, että kyseisten laitosten toimintaa ei keskeytettäisi kokonaan riidanalaisen toimenpiteen seurauksena, kun otetaan huomioon niiden asema tiettyjen tasapainottamispalvelujen toimittamisessa. Kantaja on pelkässä maininnassaan mahdollisesta ”tuontikivihiiltä käyttävien laitosten elinkelpoisuuden vaarantumisesta” viitannut väitteensä tueksi ainoastaan ”kyseisten laitosten siirtoon” riidanalaisen toimenpiteen vuoksi, eli yleisesti ja ilman muita täsmennyksiä ensisijaisuusmekanismiin seurauksiin. Kantaja viittaa väliintulokirjelmistä esittämässään huomautuksissa jopa tuontikivihiiltä käyttävien laitosten sähköntuotannon huomattavaan kasvuun vuonna 2011.
- 169 Kaasua käyttävien kombivoimalaitosten osalta kantaja tyytyy omaan kilpailuasemaansa kohdistuneen huomattavan vaikutuksen tueksi esittämiään konkreettisia todisteita lukuun ottamatta viittaamaan alustavan hallinnollisen tutkintamenettelyn kuluessa esittämiinsä huomautuksiin, joiden yhteydessä se ainoastaan viittasi yleisesti riidanalaisen toimenpiteen seurauksiin kaasun toimittamiseen ja kombivoimalaitosten turbiinien ylläpitoon mainitsematta lainkaan niiden elinkelpoisuuteen kohdistuvaa uhkaa tai vetoamalla siihen. Vaikka oletettaisiin, että kantajan esittämät kanteen kohteena olevan päätöksen tekemisen jälkeen tapahtuneet seikat olisi otettava huomioon, on joka tapauksessa katsottava komission tavoin, ettei niiden perusteella voida päätellä useimpien kombivoimalaitosten lähes pysyvää pysäyttämistä. Riidanalaisen toimenpiteen vuoksi markkinoilta vedetyn kombivoimalaitosten sähköntuotannon väitetty keskimääräinen prosenttiosuus eli 27 prosenttia on tosiasiallisesti pienehkö ja selittyy sillä kantajan huomiotta jättämällä seikalla, että riidanalaisen toimenpiteen mukaan eniten saastuttavien eli polttoöljyä ja kivihiiltä käyttävien laitosten tuottama sähkö vedetään markkinoilta ensisijaisesti ja kombivoimalaitosten tuottama sähkö vasta myöhemmässä vaiheessa (ks. myös jäljempänä 219 kohta). Lisäksi voidaan todeta, että riidanalaisessa toimenpiteessä tarkoitettu tuensaajalaitosten vuosittainen enimmäistuotanto vastasi vain noin 30:a prosenttia kombivoimalaitosten vuosittain tuottamasta sähköstä vuonna 2009 sen Espanjan kuningaskunnan esittämän tiedon mukaan, jota kantaja ei ole kiistänyt, ja vaikka vain kyseisten laitosten tuottama sähkö vedettäisiin markkinoilta riidanalaisen toimenpiteen mukaisesti, sillä ei voisi olla väitettyä vaikutusta niiden elinkelpoisuuteen.

- 170 Tarkasteltaessa toiseksi sähkön toimitusvarmuuden turvaamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi vähemmän rajoittavia toimenpiteitä on todettava, että oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion on esitettävä yksityiskohtaisesti ne syyt, joiden perusteella kyseisen tukitoimenpiteen poistamisen takia yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän tehtävän hoitaminen tyydyttävissä taloudellisissa olosuhteissa vaarantuisi, mutta sen ei ole näytettävä varmasti toteen, ettei millään muulla kuviteltavissa olevalla toimenpiteellä, joka on määritelmänsä mukaan hypoteettinen, voida varmistaa kyseisen tehtävän hoitamista samoissa olosuhteissa (ks. vastaavasti tuomio 23.10.1997, komissio v. Ranska, C-159/94, Kok., EU:C:1997:501, 101 kohta). Tällaista velvollisuutta ei voida sitä suuremmalla syyllä asettaa valtiolle, joka haluaa määrätä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun direktiivin 2003/54 11 artiklan 4 kohdan nojalla.
- 171 Komission ei näin ollen ollut rajoitetun valvontansa yhteydessä vertailtava kaikkia ajateltavissa olevia toimenpiteitä yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi (ks. vastaavasti edellä 87 kohdassa mainittu määräys Gas Natural Fenosa SDG v. komissio, EU:T:2011:53, 109 kohta).
- 172 Esillä olevassa asiassa tästä seuraa, että kaikki väitteet, jotka koskevat Espanjan viranomaisten määräämiä toimenpiteitä vähemmän rajoittavien muiden toimenpiteiden olemassaoloa, on hylättävä.
- 173 Kaiken edellä esitetyn perusteella kantaja ei ole näyttänyt, että komissio olisi tehnyt ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että tässä tapauksessa määrätty yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu on oikeutettu ja että riidanalainen toimenpide on oikeassa suhteessa tämän yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tavoitteeseen nähden. Se ei ole myöskään jättänyt noudattamatta SEUT 106 artiklan 2 kohtaa, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen puitteita eikä direktiivin 2003/54 11 artiklan 4 kohtaa kyseisiä arviointeja tehdessään.

Harkintavallan väärinkäyttö

- 174 Kantaja väittää, että komissio on käyttänyt väärin harkintavaltaansa, koska kanteen kohteena olevan päätöksen tekemisen todellisenä tavoitteena on sen mukaan ollut mahdollistaa, että Espanja voi suojata kivihiihentuottajiaan. Kantaja perustaa väitteensä tältä osin siihen, että riidanalainen toimenpide ei ollut oikeutettu ja että se oli epäasianmukainen, kanteen kohteena olevassa päätöksessä olevaan mainintaan edellä mainitusta tavoitteesta sekä kivihiihiteollisuuden suojelemiseksi toteutettuihin unionin erityisiin toimenpiteisiin.
- 175 Tältä osin on palautettava mieleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan harkintavallan väärinkäytön käsite viittaa siihen, että hallintoviranomainen on käyttänyt toimivaltaansa saavuttaakseen muut päämäärät kuin ne, joita varten sille on tämä toimivalta annettu. Päätöstä tehtäessä harkintavaltaa on käytetty väärin ainoastaan, jos objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella on selvää, että se on tehty tällaisten päämäärien saavuttamiseksi (tuomio 13.11.1990, Fedesa ym., C-331/88, Kok., EU:C:1990:391, 24 kohta ja tuomio 9.10.2001, Italia v. komissio, C-400/99, Kok., EU:C:2001:528, 38 kohta).
- 176 Esillä olevassa asiassa kantajan ei voida katsoa esittäneen tällaista näyttöä, koska tässä on hylätty väitteet, joiden mukaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu ei ollut oikeutettu ja että se oli epäasianmukainen (ks. edellä 173 kohta), koska kivihiihiteollisuuden tukiohjelman olemassaolo ei merkitse sitä, että komissio tavoittelee tällaista päämäärää kaikissa kyseiseen alaan liittyvissä päätöksissään, ja koska Espanjan kaivosteollisuuteen liittyvää huolta koskeva maininta kanteen kohteena olevassa päätöksessä ei riitä tekemään siitä kyseisen päätöksen tarkoitusta. Tältä osin voidaan lisätä, että vaikka Espanjan kaivosteollisuuden tukemista voitaisiin pitää myös yhtenä komission hyväksymistä riidanalaisen toimenpiteen tavoitteista, kanteen kohteena olevaan päätökseen ei kuitenkaan liittyisi harkintavallan väärinkäyttöä, koska tämä kaivosteollisuuden tuki olisi vain yksi

keino edistää sähkön toimitusvarmuutta ja koska siinä ei näin ollen unohdettaisi tätä olennaista päämäärää (ks. vastaavasti tuomio 21.9.2005, EDP v. komissio, T-87/05, Kok., EU:T:2005:333, 87 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

177 Harkintavallan väärinkäyttöä koskeva väite on tämän vuoksi hylättävä.

178 Kolmas kanneperuste on näin ollen hylättävä kokonaisuudessaan.

Neljäs kanneperuste, joka koskee muuta kuin valtiontukea koskevien perussopimuksen määräysten ja johdetun oikeuden säännösten rikkomista

Kanneperusteen tehokkuus

179 Komission mielestä kaikki tämän kanneperusteen tueksi esitetyt väitteet on jätettävä tutkimatta tai ainakin hylättävä tehottomina, koska sen on suoritettava arviointi muuhun kuin valtiontukioikeuteen kuuluvien säännösten ja määräysten kannalta ainoastaan, jos tietyt kyseisen tuen osatekijät ovat niin läheisessä yhteydessä sen kohteeseen, että niiden mahdollinen yhteensoveltumattomuus näiden muiden säännösten ja määräysten kanssa vaikuttaisi välttämättä tämän tuen soveltuvuuteen sisämarkkinoille. Kannekirjelmässä ei kuitenkaan ole tässä tapauksessa tarkasteltu millään tavoin tällaista yhteyttä.

180 Komissio katsoi kanteen kohteena olevassa päätöksessä, että riidanalainen toimenpide soveltuu sisämarkkinoille SEUT 106 artiklan 2 kohdan nojalla, sillä perustellulla varauksella, etteivät jotkin kyseisen tuen osatekijät ole ristiriidassa muiden perussopimuksen erityisten määräysten kuin SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan kanssa ja niin kiinteästi sidoksissa tuen kohteeseen, ettei niitä voida arvioida erikseen (148 kohta). Komissio tutki näin ollen, oliko riidanalainen toimenpide tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta koskevien sääntöjen, tiettyjen ympäristösäännösten sekä asetuksen N:o 1407/2002 mukainen.

181 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtiontukimenettelyä soveltaessaan komission on perussopimuksen yleisen systematiikan nojalla noudatettava valtiontukia koskevien määräysten ja muuta kuin valtiontukea koskevien erityisten määräysten johdonmukaisuutta ja näin ollen arvioitava kyseessä olevan tuen yhteensoveltuvuutta näiden erityisten määräysten kanssa (edellä 25 kohdassa mainittu tuomio *Matra v. komissio*, EU:C:1993:239, 41–43 kohta ja tuomio 31.1.2001, *Weyl Beef Products ym. v. komissio*, T-197/97 ja T-198/97, Kok., EU:T:2001:28, 75 ja 77 kohta).

182 Komissiolla on tällainen velvollisuus ainoastaan, jos tuen osatekijät ovat niin kiinteästi sidoksissa tuen kohteeseen, ettei niitä voida arvioida erikseen (edellä 25 kohdassa mainittu tuomio *Matra v. komissio*, EU:C:1993:239, 41 kohta ja edellä 181 kohdassa mainittu tuomio *Weyl Beef Products ym. v. komissio*, EU:T:2001:28, 76 kohta). Tällaista velvollisuutta ei sitä vastoin ole silloin, kun kyse on tukeen liittyvistä olosuhteista tai tekijöistä, jotka eivät ole sen kohteen tai soveltamisen kannalta välttämättömiä, vaikka ovatkin kyseisen tuen osia (tuomio 22.3.1977, *Iannelli & Volpi*, 74/76, Kok., EU:C:1977:51, 14 kohta ja em. tuomio *Weyl Beef Products ym. v. komissio*, EU:T:2001:28, 77 kohta).

183 Komission velvollisuus ottaa tukea koskevassa menettelyssä kyseisen tuen osatekijöiden ja tuen kohteen välisestä yhteydestä riippumatta lopullisesti kantaa siihen, onko muita unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä kuin SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan määräyksiä, kun niitä tarvittaessa luetaan yhdessä SEUT 106 artiklan kanssa, rikottu vai ei, olisi ristiriidassa yhtäältä niiden menettelysääntöjen ja menettelyllisten takeiden – jotka eroavat osittain hyvinkin paljon toisistaan ja joista aiheutuu toisistaan eroavia oikeudellisia seurauksia – kanssa, jotka ovat ominaisia näiden määräysten soveltamisen valvontaa varten erityisesti säädetyille menettelyille, ja toisaalta hallinnollisen menettelyn ja oikeussuojakeinojen erillisyyttä koskevan periaatteen kanssa (edellä 132 kohdassa mainittu tuomio *BUPA ym. v. komissio*, EU:T:2008:29, 313 ja 314 kohta; ks. myös vastaavasti edellä 182 kohdassa

- mainittu tuomio Iannelli & Volpi, EU:C:1977:51, 12 kohta ja edellä 25 kohdassa mainittu tuomio Matra v. komissio, EU:C:1993:239, 44 kohta). Tällainen velvollisuus olisi lisäksi vastoin perussopimuksen säännöistä poikkeavaa SEUT 106 artiklan 2 kohdan määräystä, joka ei voisi milloinkaan tuottaa oikeusvaikutuksia, jos sen soveltamisella pitäisi samanaikaisesti varmistaa niiden sääntöjen täysi noudattaminen, joista sillä on tarkoitus poiketa (edellä 132 kohdassa mainittu tuomio BUPA ym. v. komissio, EU:T:2008:29, 318 kohta).
- 184 Jos kyseessä olevan tuen osatekijä on kiinteästi sidoksissa tuen kohteeseen, komissio arvioi sen yhteensoveltuvuutta muuta kuin valtiontukea koskevien säännösten ja määräysten kanssa SEUT 108 artiklassa tarkoitettussa menettelyssä, ja tämä arviointi voi johtaa siihen, että kyseisen tuen todetaan olevan sisämarkkinoille soveltumaton. Sitä vastoin tilanteessa, jossa kyseisen tuen osatekijä voidaan erottaa tuen kohteesta, komissiolla ei ole velvollisuutta arvioida sen yhteensoveltuvuutta muuta kuin valtiontukea koskevien säännösten ja määräysten kanssa SEUT 108 artiklassa tarkoitettussa menettelyssä (ks. vastaavasti edellä 181 kohdassa mainittu tuomio Weyl Beef Products ym. v. komissio, EU:T:2001:28, 77 kohta ja edellä 132 kohdassa mainittu tuomio BUPA ym. v. komissio, EU:T:2008:29, 314 kohta).
- 185 Esillä olevassa asiassa edellä 91–96 kohdassa esitetyillä perusteilla kotimaisen kivihiilen ostovelvoite, ensisijaisuusmekanismi ja taloudellinen korvaus ovat tässä oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla kyseessä olevan tuen kohteeseen erottamattomasti liittyviä osatekijöitä, kuten komissiokin implisiittisesti katsoo kanteen kohteena olevassa päätöksessä tutkiessaan niitä muuta kuin valtiontukea koskevien säännösten ja määräysten kannalta kyseisen oikeuskäytännön mukaisesti.
- 186 On syytä täsmentää, että tätä oikeuskäytäntöä on sovellettu valvottaessa tuen yhteensoveltuvuutta tavaroiden vapaata liikkuvuutta (edellä 182 kohdassa mainittu tuomio Iannelli & Volpi, EU:C:1977:51), sijoittautumisvapautta (tuomio 19.9.2000, Saksa v. komissio, C-156/98, Kok., EU:C:2000:467, 78 ja 79 kohta), vapaata kilpailua (edellä 181 kohdassa mainittu tuomio Weyl Beef Products ym. v. komissio, EU:T:2001:28, 75 kohta) sekä sisämarkkinoita vahingoittavien sisäisten verojen ja maksujen kieltoa (tuomio 3.5.2001, Portugali v. komissio, C-204/97, Kok., EU:C:2001:233, 41 ja 42 kohta) koskevien sääntöjen kanssa.
- 187 Toisin kuin Greenpeace-España väittää, tässä oikeuskäytännössä ei sitä vastoin ole asetettu komissiolle velvollisuutta tutkia, onko tuki tai tukijärjestelmä, jonka tarkoituksena ei ole ympäristönsuojelu, yhteensoveltuva ympäristönsuojelua koskevien unionin sääntöjen kanssa.
- 188 On tosin katsottu, että arvioidessaan tukitoimenpidettä valtiontukea koskevien unionin sääntöjen kannalta komission on otettava huomioon SEUT 11 artiklassa tarkoitettut ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset (edellä 30 kohdassa mainittu tuomio British Aggregates v. komissio, EU:C:2008:757, 90 ja 92 kohta; tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat, C-279/08 P, Kok., EU:C:2011:551, 75 kohta ja erityisesti saastuttaja maksaa -periaatteen huomioon ottamisesta tuomio 16.7.2014, Saksa v. komissio, T-295/12, valitus vireillä, EU:T:2014:675, 61 kohta). Unionin tuomioistuimet ovat kuitenkin asettaneet tällaisen velvollisuuden komissiolle sellaisten tukien arvioimiseksi, joilla on ympäristönsuojelua koskevia tavoitteita, sillä ympäristönsuojelun edistämiseksi myönnetyt tuet voidaan todeta sisämarkkinoille soveltuviksi SEUT 107 artiklan 3 kohdan b tai c alakohdan nojalla.
- 189 Sitä vastoin arvioidessaan tukitoimenpidettä, jolla ei ole ympäristönsuojelua koskevaa tavoitetta, komission ei tarvitse ottaa huomioon ympäristölainsäädäntöä tukea ja siihen erottamattomasti liittyviä osatekijöitä tutkiessaan. Vaikka ympäristönsuojelua edistävä tuki voidaan todeta sisämarkkinoille soveltuvaksi SEUT 107 artiklan 3 kohdan b tai c alakohdan nojalla, tuki, jolla on ympäristölle kielteisiä vaikutuksia ei yksin tällä perusteella vahingoita sisämarkkinoiden toteuttamista. Vaikka ympäristönsuojelu on sisällytettävä muun muassa sisämarkkinoiden toteuttamiseksi noudatettavien unionin politiikkojen määrittelyyn ja toteuttamiseen (SEUT 11 artikla; ks. myös tuomio 13.9.2005, komissio v. neuvosto, C-176/03, Kok., EU:C:2005:542, 42 kohta), se ei varsinaisesti muodosta osaa näistä sisämarkkinoista, jotka määritellään alueeksi, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden,

henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan (SEUT 26 artiklan 2 kohta). Edellä mainitussa oikeuskäytännössä, jolla ulotettiin komission valtioneuvoston päätösten yhteydessä harjoittama valvonta SEUT 107 artiklan ja erityisesti sen 3 kohdan määräysten noudattamista pidemmälle valtioneuvoston päätösten ja määräysten sekä unionin oikeuden erityisten säännösten ja määräysten johdonmukaisuuden vuoksi, käytetystä sanamuodosta seuraa, että unionin tuomioistuimet rajoittavat muuta kuin valtioneuvoston päätöksiä koskevat säännöt, joiden noudattamista on valvottava, niihin, joilla voi olla kielteinen vaikutus sisämarkkinoihin. Oikeuskäytännön mukaan komission ei pidä ”arvioida asiaa muiden kuin tiukasti valtioneuvoston päätösten perusteella muulloin kuin silloin, kun kyseisen tuen tietyt osatekijät ovat niin kiinteästi sidoksissa tuen kohteeseen, että niiden mahdollinen yhteensoveltumattomuus kyseisten säännösten kanssa vaikuttaa välttämättä tämän tuen soveltuvuuteen [sisä]markkinoille” (ks. muun muassa edellä 132 kohdassa mainittu tuomio BUPA ym. v. komissio, EU:T:2008:29, 314 kohta).

- 190 Jos tuen, jolla on esillä olevan asian tavoin tarkoitus turvata sähkön toimitusvarmuus, soveltuvuutta sisämarkkinoille koskeva tutkinta perustuisi osittain unionin ympäristöoikeuden määräyksiin ja säännöksiin ja jos tämän tutkimuksen päätteeksi katsottaisiin, että tämän tuen osatekijöissä, etenkin sähkön tuotantoa kotimaisesta kivihiilestä tukevista osatekijöissä, jätettäisiin nämä säännökset huomiotta, tällainen tuki todettaisiin sisämarkkinoille soveltumattomaksi, vaikka se olisi SEUT 106 artiklan 2 kohdan soveltamisalasta poikkeava. Tällä puututtaisiin kansallisten viranomaisten harkintavaltaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määräämisen osalta ja vastaavasti laajennettaisiin komission tehtäviä, jotka sillä on SEUT 106, SEUT 107 ja SEUT 108 artiklassa saamiensa toimivaltuuksien nojalla. Komission tässä yhteydessä käyttämät toimivaltuudet ja tukien sisämarkkinoille soveltuvuuden tutkinta koskeva erityinen menettely eivät voi korvata jäsenyysselvitysten noudattamista jättämistä koskevaa menettelyä, jolla komissio varmistaa, että jäsenvaltiot noudattavat kaikkia unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä.
- 191 Voidaan vielä todeta, että 13.1.2004 antamassaan tuomiossa *Thermenhotel Stoiser Franz ym. v. komissio* (T-158/99, Kok., EU:T:2004:2, 156–161 kohta) ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin vastasi tämänsuuntaisesti väitteeseen, jonka mukaan komissio ei ollut noudattanut nykyisessä SEUT 191 artiklassa tarkoitettuja unionin oikeuden ympäristönsuojelua koskevia määräyksiä sillä perusteella, että se ei ollut suorittanut ympäristöalalla annetun direktiivin mukaista ympäristövaikutusten arviointia kyseisestä tukitoimenpiteestä, jolla ei ollut nimenomaista ympäristönsuojelua koskevaa tavoitetta. Se katsoi, että se, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat mahdollisesti jättäneet noudattamatta kyseistä direktiiviä, voisi mahdollisesti tulla käsiteltäväksi jäsenyysselvitysten noudattamista jättämisen toteutamisesta koskevassa menettelyssä, mutta sitä ei voida pitää vakavana vaikeutena eikä sitä näin ollen voida ottaa huomioon arvioinnissa, jonka komissio toteuttaa tutkiessaan tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille (ks. myös vastaavasti ja analogisesti tuomio 10.12.2013, komissio v. Irlanti ym., C-272/12 P, Kok., EU:C:2013:812, 45–49 kohta).
- 192 Tästä seuraa esillä olevassa asiassa, että toisin kuin komissio väittää kirjelmässään, sen tehtävänä oli, kuten se on kanteen kohteena olevassa päätöksessä tehnytkin, tutkia riidanalainen toimenpide tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta koskevien säännösten ja määräysten kannalta. Sitä vastoin komissiolla ei ollut velvollisuutta tutkia riidanalaisen toimenpiteen yhteensoveltuvuutta ympäristönsuojelua koskevien säännösten ja määräysten kanssa, kuten se on tehnyt kanteen kohteena olevassa päätöksessä.
- 193 Tästä seuraa niin ikään, että väitteitä tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden loukkaamisesta ja direktiivin 2005/89, jolla täydennetään sähkön sisämarkkinoita koskevaa direktiiviä, rikkomisesta ei voida hylätä tehottomina. Sitä vastoin ympäristösäännösten noudattamista jättämistä koskeva väite, joka kohdistuu kanteen kohteena olevan päätöksen ylimääräisesti esitettyihin perusteluihin, on hylättävä tehottomana.

Kanneperusteen perusteltavuus

– Tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien SEUT 28 ja SEUT 34 artiklan rikkominen

- 194 Kantaja väittää, että riidanalaisella toimenpiteellä sivuutetaan SEUT 28 ja SEUT 34 artikla siltä osin kuin se vaikuttaa sähkön kaupan unionissa ja vaikeuttaa sähkön tuotantoon käytettävien raaka-aineiden tuontia muista jäsenvaltioista. Tämä tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten rikkominen ei myöskään ole oikeutettua. Kantaja viittaa tältä osin väitteisiinsä, joilla kyseenalaistetaan tässä tapauksessa määrätyn yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun oikeuttaminen ja oikeasuhteisuus, ja kiistää sen tuomion merkityksellisyyden, jonka komissio mainitsee kanteen kohteena olevassa päätöksessä tukeakseen kantaansa, jonka mukaan riidanalainen toimenpide olisi oikeutettu yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.
- 195 Komissio katsoi kanteen kohteena olevassa päätöksessä oikeuskäytäntöön tukeutuen, että riidanalaisista toimenpiteistä ei voitu pelkästään sillä perusteella, että sillä suosittiin kansallista sähkön ja kivihiilen tuotantoa, rinnastaa määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavaan toimenpiteeseen (152 kohta). Se täsmensi, ettei mikään seikka viitannut siihen, että riidanalaisen toimenpiteen aiheuttamat rajoittavat vaikutukset sähkö- ja polttoainemarkkinoihin ylittäisivät sen, mikä oli tarpeen, jotta saavutettaisiin kyseisen tuen tavoite, joka oli yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu sähkön tuottamiseksi kotimaisesta kivihiilestä direktiivissä 2003/54 vahvistetuissa rajoissa (kanteen kohteena olevan päätöksen 153 kohta). Komissio lisäsi 10.7.1984 annettuun tuomioon Campus Oil ym. (72/83, Kok., EU:C:1984:256) ja direktiiviin 2003/54 vedoten, että ensisijaisuusmekanismista aiheutuneet mahdolliset esteet kivihiilen ja sähkön vapaalle liikkuvuudelle olivat perusteltuja SEUT 36 artiklassa tarkoitettujen yleisen turvallisuuden kannalta (kanteen kohteena olevan päätöksen 154 kohta).
- 196 On myös huomattava, että kanteen kohteena olevassa päätöksessä mainitun oikeuskäytännön nojalla se, että valtion tukijärjestelmä tai valtion varoista maksettaviin tukiin perustuva järjestelmä voi siksi, että se suosii tiettyjä kotimaisia yrityksiä tai kotimaisia tuotannonaloja, vaikka vain välillisesti vaikuttaa muista jäsenvaltioista tuotavien samanlaisten tai kilpailevien tuotteiden tuontia rajoittavasti, ei ole yksinään riittävä peruste sille, että tuki katsotaan SEUT 34 artiklassa tarkoitetuksi vaikutukseltaan määrällistä rajoitusta vastaavaksi toimenpiteeksi (edellä 182 kohdassa mainittu tuomio Iannelli & Volpi, EU:C:1977:51, 10 kohta).
- 197 Oikeuskäytännössä on jo katsottu, että sähkön toimitusvarmuutta koskeva tavoite kuului yleisen turvallisuuden käsitteen alaan, joka on yksi niistä perusteista, joilla voidaan oikeuttaa SEUT 36 artiklassa tarkoitettuja tuonnin rajoituksia (edellä 195 kohdassa mainittu tuomio Campus Oil ym., EU:C:1984:256, 35 kohta). Lisäksi sen, että tuella itsessään on usein suojeleva vaikutus ja että se on siten tietyllä tavalla markkinoita eristävä niiden yritysten tuotannon kannalta, jotka eivät saa kyseistä tukea, ei sinänsä voida katsoa olevan rajoittava tekijä, jonka vaikutukset olisivat ristiriidassa sen kanssa, mikä on välttämätöntä perussopimuksessa hyväksytyjen tukeen liittyvien tavoitteiden saavuttamisen kannalta (edellä 182 kohdassa mainittu tuomio Iannelli & Volpi, EU:C:1977:51, 15 kohta).
- 198 Kantajat esittämällä väitteillä ei voida kyseenalaistaa kummarkaan näistä oikeuskäytännöistä sovellettavuutta esillä olevassa asiassa.
- 199 Kantaja tyytyy viittaamaan yleisiin perusteluihin, jotka koskevat riidanalaisen toimenpiteen rajoittavia vaikutuksia sähkö- ja polttoainemarkkinoihin, esittämättä edellä mainitussa oikeuskäytännössä edellytetyjä yksityiskohtaisia seikkoja, joiden perusteella valtiontuen voitaisiin katsoa olevan myös vaikutuksiltaan vastaava toimenpide. Vaikka oletettaisiin, että väitettä tuontikivihiiltä käytävien laitosten toiminnan täydellisestä keskeytymisestä voitaisiin pitää tällaisena yksityiskohtaisena seikkana, edellä 168 kohdassa esitetystä ilmenee, ettei sen tueksi ole esitetty riittävää näyttöä.

200 Niillä eroilla, joita kantaja väittää olevan esillä olevan asian ja edellä 195 kohdassa mainitun tuomion Campus Oil ym. (EU:C:1984:256) taustalla olleen asian välillä, ei mitenkään voida kyseenalaistaa riidanalaisen toimenpiteen oikeuttamista sähkön toimitusvarmuutta koskevilla perusteilla SEUT 36 artiklan nojalla. Yhdelläkään kantajan esittämistä väitteistä ei pyritä kiistämään toimitusvarmuuden tavoitteen rinnastamista kyseisessä määräyksessä tarkoitettuun yleistä turvallisuutta koskevaan perusteluun. Kantaja toistaa tämän jälkeen olennaisilta osin väitteitä ja todisteita, jotka on jo hylätty erityisesti vastauksessa väitteisiin siitä, että riidanalainen toimenpide ei ole oikeutettu eikä oikeasuhteinen, sekä kolmannen kanneperusteen yhteydessä esitettyihin väitteisiin harkintavallan väärinkäytöstä (ks. edellä 173 ja 177 kohta). Lopuksi se jättää huomiotta rajat, jotka koskevat riidanalaisella toimenpiteellä väitetysti luotuja rajoituksia ja ovat erityisesti seurausta direktiivin 2003/54 11 artiklan 4 kohdan säännösten noudattamisesta (ks. edellä 166 kohta).

201 Väite SEUT 28 ja SEUT 34 artiklan rikkomisesta on näin ollen hylättävä.

– Sijoittautumisvapautta koskevan SEUT 49 artiklan rikkominen

202 Kantaja väittää, että riidanalaisella toimenpiteellä jätetään noudattamatta SEUT 49 artiklaa siltä osin kuin sillä saatetaan tehdä Espanjan markkinoille tulo vähemmän houkuttelevaksi muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille yritysille, joilla on muista energialähteistä kuin kotimaisesta kivihiiilestä sähköä tuottavia laitoksia.

203 Komissio katsoi kanteen kohteena olevassa päätöksessä, että samoista syistä kuin se katsoi, ettei tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia sääntöjä ollut rikottu, riidanalainen toimenpide ei ollut ristiriidassa sijoittautumisvapautta koskevien sääntöjen kanssa (155 kohta).

204 Koska kantaja ei ole esittänyt yhtään perustelua, jolla voitaisiin kyseenalaistaa se, että tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskeva arviointi on ulotettu koskemaan sijoittautumisvapauden rajoittamista koskevaa tutkintaa, ja koska se ei varsinkaan ole esittänyt yhtään perustelua, jolla kyseenalaistettaisiin sijoittautumisvapauden mahdollisen rajoituksen oikeuttaminen toimitusvarmuuden turvaamiseen liittyvistä syistä (ks. vastaavasti tuomio 26.5.2009, komissio v. Italia, C-326/07, Kok., EU:C:2009:193, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), SEUT 49 artiklan rikkomista koskeva väite on niin ikään hylättävä.

– Direktiivin 2005/89 rikkominen

205 Kantaja väittää, että riidanalaisella toimenpiteellä vaarannetaan direktiivissä 2005/89 vahvistetut tavoitteet, koska siinä ei noudateta vaatimusta markkinapohjaisuudesta ja syrjimättömyydestä (johdanto-osan kymmenes perustelukappale) ja koska se ei sovellu kilpailullisten sähkön sisämarkkinoiden vaatimukseen (1 artiklan 2 kohta). Kantaja viittaa tältä osin kolmannen kanneperusteensa yhteydessä esittämiinsä perusteluihin.

206 Tältä osin on todettava, että direktiivillä 2005/89 pyritään täydentämään direktiivin 2003/54 säännöksiä, joissa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus asettaa julkisen palvelun velvoitteita sähköyhtiöille toimitusvarmuuden turvaamiseksi (direktiivin 2005/89 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale), erityisesti yhdenmukaistamalla sähkön toimitusvarmuuspolitiikat unionissa (direktiivin 2005/89 johdanto-osan kolmas perustelukappale). Kuten komissio perustellusti korostaa, lisäksi direktiivillä 2005/89 rajoitetaan ennen kaikkea vahvistamaan tavoitteita (1 artikla) sekä seikkoja, jotka on otettava huomioon suunniteltaessa ja toteutettaessa toimenpiteitä toimitusvarmuuden turvaamiseksi (3 artikla).

207 Tästä voidaan päätellä, että direktiivin 2003/54 11 artiklan 4 kohdassa säädettyä, kotimaisia polttoainelähteitä käyttävien tuotantolaitosten ensisijaisuusmekanismia koskevaa, toimitusvarmuuden turvaamiseksi toteutettua konkreettista toimenpidettä ei voida sellaisenaan pitää direktiivin 2005/89

kanssa yhteensoveltumattomana. Sikäli kuin kantaja tyytyy väitteensä tueksi viittaamaan perusteluihinsa, joihin se on vedonnut kolmannen kanneperusteensa tueksi ja joilla se kiistää etenkin riidanalaisen toimenpiteen oikeutuksen ja oikeasuhteisuuden sähkön toimitusvarmuuden turvaamista koskevaan tavoitteeseen nähden, ja sikäli kuin asiassa on katsottu, ettei sen väitteillä voida osoittaa direktiivin 2003/54 11 artiklan 4 kohtaa rikotun (ks. edellä 173 kohta), direktiivin 2005/89 rikkomista koskeva väite on hylättävä perusteettomana ilman että olisi tarpeen lausua sen tutkittavaksi ottamisesta, mitä komissio vastustaa.

– SEU 3 artiklan, SEUT 11 artiklan ja SEUT 191 artiklan sekä direktiivin 2003/87 rikkominen

- 208 Ylimääräisenä huomautuksena voidaan todeta, että vaikka ympäristösäännösten rikkomista koskeva väite oletettaisiin tehokkaaksi, se olisi joka tapauksessa jätettävä osittain tutkimatta ja hylättävä osittain perusteettomana.
- 209 Ensinnäkin ympäristösäännösten rikkomista koskevien väitteiden tutkittavaksi ottamisesta voidaan todeta, että jotkin niistä voidaan jättää tutkimatta sillä perusteella, että kantaja on vedonnut niihin ensimmäisen kerran vasta vastauksessaan työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdan vastaisesti, tai sillä perusteella, että niihin on vedonnut kantajan vaatimuksia väliintulijana tukeva Greenpeace-España Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 40 artiklan neljännen kohdan ja työjärjestyksen 116 artiklan 3 kohdan vastaisesti (ks. myös edellä 111 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö).
- 210 Kantaja samoin kuin Greenpeace-España vetoavat ennen kaikkea siihen, että riidanalainen toimenpide johtaisi päästöjen lisääntymiseen vastoin SEU 3, SEUT 11 ja SEUT 191 artiklan määräyksiä, jotka koskevat ympäristönsuojelua koskevan tavoitteen huomioon ottamista unionin politiikkojen toteuttamisessa, sekä vastoin direktiivin 2003/87 säännöksiä.
- 211 SEU 3 artiklan 3 kohdan nojalla "[unioni] pyrkii Euroopan kestävään kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus, täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen". SEUT 11 artiklassa määrätään, että "ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen". SEUT 191 artiklassa täsmennetään seuraavaa:
- "1. Unionin ympäristöpolitiikalla myötävaikutetaan seuraavien tavoitteiden saavuttamiseen:
- ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen,
 - ihmisten terveyden suojelu,
 - luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö,
 - sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjuminen.
- – –"
- 212 Lisäksi on todettava, että direktiivillä 2003/87 perustetaan Kioton pöytäkirjan mukaisten unionin ja jäsenvaltioiden sitoumusten täyttämiseksi (direktiivin johdanto-osan neljäs ja viides perustelukappale) kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä unionissa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti (direktiivin 1 artikla).

- 213 Kantaja vetoaa vastauksessaan myös direktiivin 2003/87 niiden säännösten noudattamatta jättämiseen, joilla päätetään kasvihuonepäästöjen päästöoikeuksien osittainen maksuttomuus vuodesta 2013 lähtien. Päästöoikeuksien huutokauppaa koskevasta periaatteesta ja siten kyseisten päästöoikeuksien maksuttomuuden päättämisestä säädetään direktiivin 2003/87 10 artiklassa, ja kantajan nimenomaisesti mainitseman kyseisen direktiivin 10 a artiklan 1 ja 3 kohdassa jätetään sähköntuottajat päästöoikeuksien maksutta tapahtuvan jaon ulkopuolelle. Greenpeace-España vetoaa myös, kuten se täsmensi istunnossa, direktiivin 2003/87 10 a artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ja 10 c artiklan rikkomiseen.
- 214 Greenpeace-España vetoaa lisäksi SEUT 191 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun saastuttaja maksaa -periaatteen loukkaamiseen.
- 215 Näiden esille tuotujen säännösten ja määräysten perusteella voidaan siten päätellä, että kantaja ei voi esittää ensimmäisen kerran vastauksessaan väitettä, jonka mukaan asiassa ei ole noudatettu päästöoikeuksien maksuttomuuden lakkaamista vuodesta 2013 koskevia direktiivin 2003/87 säännöksiä. Tämä väite perustuu seikkoihin, jotka olivat kantajan tiedossa sen nostaessa kanteensa, eikä sillä voida katsoa laajennettavan yleisiä väitteitä, jotka koskevat ympäristönsuojelua koskevien tavoitteiden noudattamatta jättämistä päästöjen lisääntymisen vuoksi. Se käsittää uusia oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja koskevia perusteluja, joiden mukaan asiassa ei ole noudatettu direktiivin 2003/87 erityistä säännöstä, jonka mukaan vuodesta 2013 tietyt kasvihuonepäästöjen päästöoikeudet kullekin jäsenvaltiolle myönnettyistä päästöoikeuksista muuttuvat maksullisiksi (ks. vastaavasti tuomio 21.10.2010, Umbach v. komissio, T-474/08, EU:T:2010:443, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 216 Koska kantaja ei voi esittää ensimmäisen kerran vastauksessa edellisessä kohdassa mainittua väitettä, myöskään Greenpeace-España ei voi väliintulijana vedota kyseiseen väitteeseen. Greenpeace-España ei voi vedota SEUT 191 artiklan 2 kohdan rikkomiseen, koska kantaja ei ole vedonnut siihen ympäristösäännösten rikkomista koskevan väitteensä yhteydessä.
- 217 Tarkasteltaessa seuraavaksi sitä, ovatko ympäristösäännösten rikkomisesta esitetyt muut väitteet perusteltuja, on huomattava komission katsoneen kanteen kohteena olevassa päätöksessä vastauksena tiettyjen kolmansien osapuolten väitteisiin, joiden mukaan riidanalainen toimenpide on ristiriidassa unionin ympäristölainsäädännön kanssa, että se, että kyseinen toimenpide johti kotimaista kivihiltä käyttävien laitosten hiilidioksidipäästöjen lisääntymiseen sekä päästöoikeuksien hintojen nousuun, ei merkinnyt hiilidioksidipäästöjen kokonaismäärän lisääntymistä Espanjassa, vaan tämä määrä pysyi lähtökohtaisesti Espanjan viranomaisten sitoumuksia vastaavissa rajoissa, kun otetaan huomioon direktiivillä 2003/87 käyttöön otettu päästöoikeuksien kaupan järjestelmä (kanteen kohteena olevan päätöksen 156 ja 157 kohta).
- 218 Direktiivissä 2003/87 säädetään muun muassa ajanjaksolle 2008–2012 laadittavista kansallisista jakosuunnitelmista, jotka komission on hyväksyttävä. Näiden suunnitelmien perusteella kukin jäsenvaltio voi päättää päästöoikeuksien jakamisesta sille myönnettyjen päästöoikeuksien kokonaismäärän puitteissa. Tämä kokonaismäärä vahvistetaan etukäteen, ja päästöoikeuksia voidaan sen jälkeen myydä tämän kokonaismäärän rajoissa kanteen kohteena olevan päätöksen 157 kohdassa mainitun niin kutsutun ”cap and trade” -järjestelmän mukaisesti. Kotimaista kivihiltä käyttävien laitosten kasvihuonepäästöjen väitetty lisääntyminen riidanalaisen toimenpiteen seurauksena ei itsessään ole omiaan estämään Espanjan kuningaskuntaa noudattamasta direktiivin 2003/87 täytäntöönpanosta seuraavia päästörajoituksia (ks. vastaavasti edellä 87 kohdassa mainittu määräys Gas Natural Fenosa SDG v. komissio, EU:T:2011:53, 100 kohta) ja johtamaan siten päästöjen lisääntymiseen Espanjassa.
- 219 Lisäksi kantaja ja Greenpeace-España eivät ole esittäneet mitään sellaista, mistä komissio olisi voinut olla tietoinen kanteen kohteena olevan päätöksen tehdessään ja mikä osoittaisi kyseisen lisääntymisen estäneen Espanjan viranomaisia noudattamasta sen jakosuunnitelmassa vahvistettua enimmäisrajaa, varsinkin kun riidanalainen toimenpide johtaa siihen, että kotimaista kivihiltä käyttävien laitosten

tuotanto saa etusijan polttoöljyä ja tuontikivihiiltä käyttävien laitosten tuotantoon nähden (kanteen kohteena olevan päätöksen 41 ja 161 kohta), minkä pitäisi toisin sanoen johtaa käytännössä sellaisten tuotantojen korvaamiseen, joiden ei ole kiistetty olevan saastuttavia, muilla saastuttavilla tuotannoilla. Kun otetaan huomioon tämä tuontikivihiilen korvaaminen kotimaisella kivihiilellä, ei voida katsoa Greenpeace-Espanan esittämällä tavalla, että riidanalaisella toimenpiteellä suosittaisiin sähköntuotantoa kivihiilen perusteella direktiivin 2003/87 tarkoituksen ja hengen vastaisesti.

220 Neljäs kanneperuste on siten kokonaisuudessaan hylättävä.

Viides kanneperuste, joka koskee asetuksen N:o 1407/2002 rikkomista

221 Kantaja väittää, että riidanalaisella toimenpiteellä rikotaan asetuksen N:o 1407/2002 4 artiklan e alakohtaa, jossa kielletään kilpailun vääristyminen sähkömarkkinoilla, sekä saman asetuksen 6 artiklaa, jossa säädetään kivihiiliteollisuudelle myönnettävän tuen asteittaista vähentämistä koskevasta periaatteesta.

222 Aluksi on todettava, että asetuksessa N:o 1407/2002 vahvistetaan periaate, jonka mukaan pidetään yllä valtiontuella tuettavaa kivihiilituotannon kapasiteettia (johdanto-osan seitsemäs perustelukappale). Kilpailukyvyttömiä kivihiilikaivosten sulkemisen helpottamiseksi annettavasta valtiontuesta 10.12.2010 annetulla neuvoston päätöksellä 2010/787/EU (EUVL L 336, s. 24), joka seurasi asetusta N:o 1407/2002 sen voimassaolon päättymispäivästä, jatkettiin vuoteen 2018 asti jäsenvaltioiden mahdollisuutta myöntää tukea, joka kattaa muun muassa sähköntuotantoon tarkoitettuun kivihiileen liittyvät kustannukset (pätöksen 2010/787 2 ja 3 artikla).

223 Komissio katsoi kanteen kohteena olevassa päätöksessä, että asetus N:o 1407/2002 oli erityinen peruste tiettyjen tukien hyväksymiselle ja ettei se voinut rajoittaa SEUT 106 artiklan 2 kohdan soveltamisalaa. Tämän jälkeen se hylkäsi väitteen, jonka mukaan riidanalaisella toimenpiteellä annettiin kivihiilikaivoksille lisätukea, joka ylitti asetuksessa N:o 1407/2002 sallitun tuen (kanteen kohteena olevan päätöksen 150 kohta).

224 Komissio tukeutui tässä riidanalaisen toimenpiteen määräyksiin, joiden mukaan kivihiilen määrät, jotka tuensaajalaitosten oli ostettava, eivät saaneet ylittää määriä, jotka vahvistettiin ”strategisten kivihiilivarojen kansallisessa suunnitelmassa ajalle 2006–2012” ja jotka se oli hyväksynyt asetuksen N:o 1407/2002 mukaisesti. Komissio totesi niin ikään, että asetuksen N:o 1407/2002 nojalla hyväksytyt tuet kattoivat ainoastaan kivihiilen tuottajien tuotantokustannusten ja niiden myynnin määrän välisen erotuksen (kanteen kohteena olevan päätöksen 64, 65 ja 102 kohta). Tästä seuraa, kuten komissio perustellusti korostaa kirjelmässään, että riidanalaisesta toimenpiteestä saadut tulot kivihiilen tuottajille vähentävät mekaanisesti asetuksella N:o 1407/2002 hyväksytyjen suorien tukien määrää.

225 Koska kantaja ei ole esittänyt konkreettista väitettä tai näyttöä riitauttaakseen riidanalaisen toimenpiteen sisällön ja vaikutukset, sellaisina kuin ne on kuvattu edellä, näissä olosuhteissa on hylättävä esillä oleva kanneperuste, jonka mukaan asiassa olisi jätetty huomiotta asetuksen N:o 1407/2002 säännökset, joissa kielletään kilpailun vääristyminen ja säädetään kivihiiliteollisuudelle myönnettävän tuen asteittaisesta vähentämisestä.

226 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

227 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, se vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se on veloitettava korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut tämän vaatimusten mukaisesti.

228 Työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Espanjan kuningaskunta vastaa siten omista oikeudenkäyntikuluistaan. Myös muut väliintulijat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Kanne hylätään.**
- 2) **Castelnuo Energía, SL vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se veloitetaan korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut.**
- 3) **Espanjan kuningaskunta, Greenpeace-España, Hidroeléctrica del Cantábrico, SA, E.ON Generación, SL, Comunidad Autónoma de Castilla y León ja Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión) ja vastaavat kukin omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Martins Ribeiro

Gervasoni

Madise

Julistettiin Luxemburgissa 3 päivänä joulukuuta 2014.

Allekirjoitukset

Sisällys

Asian tausta	2
Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset	3
Oikeudellinen arviointi	5
1. Tutkittavaksi ottaminen	5
2. Asiakysymys	9
Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen kantajan menettelyllisten oikeuksien sekä puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen ja hyvän hallinnon yleisten periaatteiden loukkaamista	9
Alustavaa tutkintamenettelyä koskevat seikat	10
– Ensimmäinen seikka, joka koskee alustavan tutkintamenettelyn kestoja	10
– Toinen seikka, joka koskee komission ja Espanjan viranomaisten välisiä yhteydenottoja	12
– Kolmas seikka, joka koskee riidanalaisen toimenpiteen muuttamista	12
– Neljäs seikka, joka koskee Espanjan viranomaisten ja toimijoiden vastustusta	13
Kanteen kohteena olevan päätöksen sisältöä koskevat seikat	14
– Ensimmäinen seikka, joka koskee riidanalaisen toimenpiteen puutteellista tarkastelua	14
– Toinen seikka, joka koskee esillä olevassa asiassa määrätyn yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun riittämätöntä tarkastelua	16
– Kolmas seikka, joka koskee riidanalaisen toimenpiteen yhteensoveltumattomuutta perussopimuksen eri määräysten ja johdetun oikeuden eri säännösten kanssa	17
– Neljäs seikka, joka koskee riidanalaisen toimenpiteen riittämätöntä ja puutteellista tarkastelua ympäristösäännösten kannalta	17
Toinen kanneperuste, joka koskee SEUT 106 artiklan 2 kohdan ja SEUT 107 artiklan rikkomista sekä perusteluvollisuuden laiminlyöntiä	19
Riidanalaisen toimenpiteen kaikkien osatekijöiden tutkimatta jättäminen	19
Kotimaisen kivihiielen ostovelvoitteen yhteensoveltumattomaksi valtiontueksi luonnehtimatta jättäminen	19
Kolmas kanneperuste, joka koskee SEUT 106 artiklan 2 kohdan rikkomista, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen puitteiden noudattamatta jättämistä, direktiivin 2003/54 11 artiklan 4 kohdan rikkomista, ilmeisiä arviointivirheitä sekä harkintavallan väärinkäyttöä	20
Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määräämisen oikeuttaminen	20

Riidanalaisen toimenpiteen oikeasuhteisuus yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tavoitteeseen nähden	24
Harkintavallan väärinkäyttö	28
Neljäs kanneperuste, joka koskee muuta kuin valtiontukea koskevien perussopimuksen määräysten ja johdetun oikeuden säännösten rikkomista	29
Kanneperusteen tehokkuus	29
Kanneperusteen perusteltavuus	32
– Tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien SEUT 28 ja SEUT 34 artiklan rikkominen	32
– Sijoittautumisvapautta koskevan SEUT 49 artiklan rikkominen	33
– Direktiivin 2005/89 rikkominen	33
– SEU 3 artiklan, SEUT 11 artiklan ja SEUT 191 artiklan sekä direktiivin 2003/87 rikkominen	34
Viides kanneperuste, joka koskee asetuksen N:o 1407/2002 rikkomista	36
Oikeudenkäyntikulut	36