



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIOVANNI PITRUZZELLA
13 päivänä heinäkuuta 2023¹

Yhdistetyt asiat C-693/21 P ja C-698/21 P

**EDP España, SA
vastaan**

**Naturgy Energy Group, SA, aiemmin Gas Natural SDG, SA ja
Euroopan komissio (C-693/21 P)**

ja

**Naturgy Energy Group, SA, aiemmin Gas Natural SDG, SA
vastaan**

Euroopan komissio (C-698/21 P)

Muutoksenhaku – Valtiontuki – Espanjan käyttöön ottama hiilivoimalaitosten ympäristökannustin – Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tehty päätös – Perusteluvollisuus – Kumoamiskanne

1. Käsiteltävissä kahdessa muutoksenhakuasiassa EDP España (asia C-693/21 P) ja Naturgy Energy Group (asia C-698/21 P) (jäljempänä valittajat) vaativat kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 8.9.2021 antaman tuomion Naturgy Energy Group v. komissio² (jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla viimeksi mainittu tuomioistuim hylkäsi valittajien vaatimuksen valtioneudesta SA.47912 (2017/NN) komission 27.11.2017 antaman päätöksen C(2017) 7733 lopullinen – Espanjan käyttöön ottama hiilivoimalaitosten ympäristökannustin (jäljempänä riidanalainen päätös) – kumoamisesta.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589³ 4 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen soveltavuudesta sisämarkkinoille on epäilyjä, se päättää aloittaa SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn, jäljempänä ’muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskeva päätös.’”

¹ Alkuperäinen kieli: italia.

² Ks. tuomio 8.9.2021, Naturgy Energy Group v. komissio (T-328/18, ei julkaistu, EU:T:2021:548).

³ (EUVL 2015 L 248, s. 9).

3. Saman asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetään asiaan liittyvät oikeudelliset seikat ja tosiseikat lyhyesti, komission alustava arvio ehdotetun toimenpiteen tukiluonteesta ja epäilyt toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Päätöksessä pyydetään asianomaista jäsenvaltiota ja muita asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa asetetussa määräajassa, joka yleensä on enintään yksi kuukausi. Asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa komissio voi jatkaa asetettua määräaika.”

4. Saman asetuksen 9 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Muodollinen tutkintamenettely päätetään päätöksellä tämän artiklan 2–5 kohdan mukaisesti, sanotun kuitenkin rajoittamatta 10 artiklan soveltamista.

2. Jos komissio toteaa, tarvittaessa asianomaisen jäsenvaltion tekemien muutosten jälkeen, että ilmoitettu toimenpide ei ole tukea, se tekee asiasta tämän seikan toteavan päätöksen.”

II Asian tausta

5. Espanjan kaikki sähköntuotantolaitokset olivat vuosina 1998–2007 voimalaitoksissa käytetystä tekniikasta riippumatta oikeutettuja korvaukseen eli niin sanottuun ”tehotakuuseen”, jolla kannustettiin sähköjärjestelmän tuotantokapasiteetin käyttöönottoon ja ylläpitämiseen sekä pyrittiin takaamaan varma sähköntoimitus. Uusiutuvan energian tuotantolaitokset eivät sitä vastoin saaneet kannustimia, vaan niitä varten otettiin käyttöön eräänlainen palkkio.

6. Espanjan lainsäätäjä antoi vuonna 2007 teollisuus-, matkailu- ja kauppaministeriölle valtuudet korvata tehotakuu uudella ”kapasiteettipalkkioksi” kutsutulla maksulla.

7. Päätös virallistettiin kuninkaan asetuksella 871/2007,⁴ jolla mukautettiin 1.7.2007 voimassa olleita sähkön hintoja. Mainitussa 29.6.2005 julkaistussa⁵ määräyksessä säädettiin, että kapasiteettimaksu tulee voimaan 1.10.2007.

8. Sähkön hintoja koskeva säännöstö esitellään pääpiirteissään määräyksessä ITC/2794/2007,⁶ joka julkaistiin 27.9.2007⁷ ja joka tuli voimaan 1.10.2007 (jäljempänä määräys ITC/2794/2007).

9. Määräyksessä eritellään kapasiteettipalkkion saamiseksi toteutettavat toimenpiteet, ja tämä piti sisällään tuotantolaitosten saatavuuden varmistamiseen ja tuotantoinvestointien jouduttamiseen tarkoitetun kannustimen.

10. Saatavuuskannustin on suunnattu niemimaan yleisen sähköntuotantojärjestelmän piiriin kuuluville tuotantolaitoksille, joiden asennuskapasiteetti on vähintään 50 megawattia (MW). Kannustin koskee laitoksia, jotka on otettu käyttöön 1.1.1998 jälkeen ja jotka ovat olleet

⁴ Kuninkaan asetus sähkön hintojen mukauttamisesta 1.7.2007 lukien (Real Decreto 871/2007 por el que se ajustan las tarifas eléctricas a partir del 1 de julio de 2007).

⁵ BOE nro 156, 30.6.2007, s. 28324.

⁶ Määräys sähkön hintojen tarkistamisesta 1.10.2007 lukien (Orden ITC/2794/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de octubre de 2007).

⁷ BOE nro 234, 29.9.2007, s. 39690.

toiminnassa alle kymmentä vuotta. Kannustimella edistetään uusien tuotantolaitosten rakentamista ja käyttöönottoa investointikustannuksia kattavilla korvauksilla. Korvauksen määräksi on vahvistettu 20 000 euroa megawattia kohti vuodessa.

11. Määräyksen ITC/2794/2007 liitteessä III määritellään investointikannustimet: sen 10 momentissa todetaan, että teollisuus-, matkailu- ja kauppaministeriöllä on toimivalta hyväksyä investointitoimenpiteet, jotka koskevat niemimaan yleisen sähköntuotantojärjestelmän piiriin kuuluvia tuotantolaitoksia, joiden asennuskapasiteetti on vähintään 50 megawattia. Kannustimia voidaan myöntää toiminnassa olevien laitosten huomattavien laajennusten tai muutosten kannalta merkittäviin investointeihin tai uusien laitosten ensisijaiseen teknologiaan tehtäviin investointeihin energiaa ja sen toimitusvarmuutta koskevien tavoitteiden mukaisesti.

12. Määräykseen sisältyvää toimenpidettä sovellettiin hiilivoimalaitosten rikinpoistolaitoksissa toteutettavien ”ympäristöinvestointien” edistämiseksi. Investointikannustimen saannin edellytyksistä säädetään sähkön hintojen tarkistamista 1.1.2008 lukien annetussa määräyksessä ITC/3860/2007⁸ (jäljempänä riidanalainen toimenpide), joka annettiin 28.12.2005.⁹

13. Kannustin voidaan myöntää ainoastaan hiilivoimalaitoksille, jotka kuuluvat 7.12.2007 annetulla Espanjan ministerineuvoston päätöksellä hyväksytyyn toiminnassa olevien suurten polttolaitosten päästöjen kansalliseen vähentämishjelmaan (jäljempänä päästöjen vähentämishjelma) ja jotka sisältyvät myös päästöjen vähentämishjelmalla perustettuun niin sanottuun päästökuplaan, jolla määritetään yhtiökohtaiset sallitut päästömäärät.

14. Investointien on oltava tehty ennen määräyksen ITC/2794/2007 voimaantuloa 1.10.2007 tai hyväksymistä koskeva hakemus on jätettävä vähintään kolme kuukautta ennen tätä päivämäärää.

15. Riidanalainen toimenpide ulotettiin vuonna 2011 hiilivoimalaitoksiin, jotka ovat toteuttaneet ennen 1.1.2008 sekä investointeja rikinpoistolaitoksiin että muita ympäristöinvestointeja rikkioksidipäästöjen vähentämiseksi.

16. Euroopan komissio aloitti 29.4.2015 alakohtaiset kartoitukset 11 jäsenvaltiossa, myös Espanjassa. Komissio ilmoitti kartoituksen päätyttyä Espanjan viranomaisille 4.4.2017, että se tutkisi riidanalaisen toimenpiteen, ja se päätti 27.11.2017 aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohtaan perustuvan muodollisen tutkintamenettelyn.

17. Komissio totesi päätöksessään päätelleensä alustavasti, että riidanalainen toimenpide on valtiontukea, ja esitti epäilyjä sen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Komission mukaan riidanalaista toimenpidettä on pidettävä tukena investointeihin, jotka on toteutettu hiilivoimalaitosten saattamiseksi tiettyjen suurista polttolaitoksista ilmaan joutuvien epäpuhtauspäästöjen rajoittamisesta 23.10.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/80/EY (EYVL 2001, L 309, s. 1) mukaisiksi.

⁸ Määräys sähkön hintojen tarkistamisesta 1.1.2008 lukien (Orden ITC/3860/2007, por la que se revisant las tarifas eléctricas a partir del 1 de enero de 2008).

⁹ BOE nro 312, 29.12.2007, s. 53781.

III Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

18. Espanjalainen energia-alalla toimiva sähköä kivihielestä tuottava yhtiö Naturgy Energy Group, aiemmin Gas Natural SDG, toimitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 28.5.2018 kanteen, jolla se vaati riitauttamansa päätöksen kumoamista.

19. EDP España ja Viesgo Producción esiintyivät väliintulijoina tukeakseen kantajaa ensimmäisessä oikeusasteessa.

20. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisessa tuomiossa kumoamisvaatimukset ja piti riidanalaisen toimenpiteen valikoivuutta koskevaan perusteluvollisuuteen liittyvää ensimmäistä kanneperustetta perusteettomana.

21. Unionin yleinen tuomioistuin kiinnitti valituksenalaisen tuomion 60 kohdassa huomiota siihen, että asetuksen 2015/1589 mukaan muodollinen tutkintamenettely voidaan aloittaa esittämällä lyhyesti valtion toimenpidettä koskevat merkitykselliset tosiseikat ja oikeudelliset seikat sekä arvioimalla alustavasti toimenpide sen selvittämiseksi, voidaanko sitä pitää tukena ja ovatko epäilyt sen soveltuvuudesta sisämarkkinoille perusteltuja.

22. Unionin yleinen tuomioistuin lisäsi valituksenalaisen tuomion 61 kohdassa, että komission vullisuutena on käynnistää tutkintamenettely, jos se ei alustavassa tarkastelussaan löytäisi ratkaisuja kysymyksen siitä, onko riidanalaisista toimenpidettä pidettävä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna tukena.

23. Unionin yleinen tuomioistuin muistutti valituksenalaisen tuomion 62 kohdassa, että menettelyn aloittamista koskevan päätöksen tarkoituksena oli antaa asianomaisille osapuolille mahdollisuus osallistua aktiivisesti muodolliseen tutkintamenettelyyn. Se täsmensi lisäksi, että päätökseen sisältyi alustavia arvioita ja että komission ei tarvinnut alkuvaiheessa selvittää kaikkia mahdollisia ratkaisemattomia kysymyksiä.

24. Unionin yleinen tuomioistuin totesi riidanalaisen päätöksen 63 kohdassa, että on syytä muistaa, että päätökseen sisältyvä valtion toimenpiteen luokittelu valtion toimenpiteeksi on väliaikainen. Tämän vahvistaa asetuksen 2015/1589 9 artiklan 2 kohta, jossa todetaan, että komissio voi muodollisen tutkintamenettelyn päätteeksi vahvistaa, ettei toimenpide ole tosiasiallisesti tukea. Valtion toimenpiteen luokittelu valtioneuaksi voi siis muuttua eikä ole väistämättä muuttumaton.

25. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisen tuomion 64 ja 65 kohdassa kahta aiempaa asiaa koskeneet valittajan väitteet.¹⁰ Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin piti väitteitä tehottomina siltä osin kuin ensiksi mainittu asia koski muodollisen tutkintamenettelyn päättämisestä tehtyä päätöstä ja toisen kohteena ei ollut perusteluvollisuuden noudattamisen valvonta.

26. Unionin yleinen tuomioistuin päätteli valituksenalaisen tuomion 73 kohdassa, että kantaja saattoi ymmärtää riidanalaisen päätöksen luonteen, sanamuodon, sisällön, asiayhteyden ja asiaa koskevien oikeussääntöjen perusteella komission alustavan näkemyksen – jonka mukaan toimenpide vaikutti valikoivalta – perustana olleet syyt.

¹⁰ Tuomio 20.12.2017, Comunidad Autónoma de Galicia e Retegal v. komissio (C-70/16 P, EU:C:2017:1002) ja tuomio 21.12.2016, komissio v. Hansesstadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971).

27. Valituksenalaisen tuomion 74 kohta koskee kantajan väitettä, jonka mukaan komissio ei ollut tutkinut, suosiko riidanalainen toimenpide tiettyjä yrityksiä tai hyödykkeitä suhteessa muihin yrityksiin, jotka olivat toimenpiteen tavoitteen kannalta niihin rinnastettavassa tilanteessa. Tuomioistuimien hylkäsi väitteen ja selvitti, että tilanteiden rinnastettavuuden perustelevuus saattaisi olla ennen aikaista muodollisen tutkintamenettelyn alustavassa vaiheessa, ja korosti, että rinnastettavuutta koskevan päättelyn esittäminen saattaisi ennakoita tutkintamenettelyssä tehtäviä päätelmiä.

28. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 75 kohdassa, että toimenpiteen valikoivuuden osalta kantaja oli voinut esittää yksityiskohtaisia näkemyksiä toisessa kanneperusteessa mainittujen tilanteiden rinnastettavuudesta.

29. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 76 kohdassa, että se oli pystynyt tutkimaan riidanalaisen päätöksen laillisuuden esitettyjen perustelujen avulla.

30. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi siten valituksenalaisen tuomion 81 kohdassa ensimmäisen kanneperusteen perusteettomana.

31. Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi perusteettomana SEUT 107 artiklan 1 kohdan rikkomiseen riidanalaisen toimenpiteen valikoivuuden osalta perustuvan toisen kanneperusteen.

32. Aluksi on syytä huomata, että valituksenalaisen tuomion 98 ja 99 kohdassa selvennetään, että nostettaessa kanne komission päätöksestä aloittaa muodollinen tutkintamenettely toimenpiteen luokittelusta valtioneuvoksi, unionin tuomioistuimien harjoittama valvonta rajoittuu sen selvittämiseen, onko komissio tehnyt ilmeisiä arviointivirheitä todetessaan, ettei se kyennyt toimenpiteen alustavassa arvioinnissa ratkaisemaan kaikkia ongelmakohtia.

33. Unionin yleinen tuomioistuin paneutui valituksenalaisen tuomion 102–116 kohdassa kantajan väitteeseen, jonka se lopulta hylkäsi ja jonka mukaan riidanalaisen toimenpiteen tarkoituksena oli ainoastaan tasoittaa vuoden 1998 jälkeen toteutettuja huomattavia investointeja ottamatta huomioon käytettyä erityisteknologiaa tai laitosten tyyppiä.

34. Unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli valituksenalaisen tuomion 117–125 kohdassa kantajan väitettä, jonka se hylkäsi ja jonka mukaan hiilivoimalaitoksia ei voida verrata toisenlaista teknologiaa käyttäviin voimalaitoksiin.

35. Valituksenalaisen tuomion 126 kohdassa todetaan, että kantaja ei kyennyt toimittamaan näyttöä siitä, että komissio olisi tehnyt ilmeisen arviointivirheen rinnastettavuusselvityksen osalta.

36. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisen tuomion 128–130 kohdassa tuomioon Comunidad Autónoma de Galicia ja Retegal v. komissio¹¹ perustuvat Naturgy Energy Groupin ja EDP Espanjan väitteet sillä perusteella, että tuomio koski muodollisen tutkintamenettelyn päätteeksi komission tekemiä päätöksiä.

37. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisen tuomion 131–133 kohdassa niin ikään kantajan väitteet riidanalaisen toimenpiteen välttämättömyydestä energian toimitusvarmuuden kannalta ja katsoi, että ne koskevat tuen soveltavuuden arviointia eikä sen luokittelua ja että

¹¹ Tuomio 20.12.2017, Comunidad Autónoma de Galicia ja Retegal v. komissio (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa ei erotella valtion toimenpiteitä niiden syiden tai tavoitteiden perusteella vaan ne määritellään vaikutusten perusteella.

38. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisen tuomion 134 kohdassa toisen kanneperusteen perusteettomana ja hylkäsi siten kanteen kokonaisuudessaan.

39. Unionin yleinen tuomioistuin velvoitti kantajan korvaamaan omien oikeudenkäyntikulujensa lisäksi komission oikeudenkäyntikulut sekä velvoitti Viesgo Producciónin ja EDP Españan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

IV Asianosaisten vaatimukset

40. Naturgy Energy Group (kantaja ensimmäisessä oikeusasteessa) ja EDP España vaativat valituksessaan unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion, kumoamaan riidanalaisen päätöksen ja velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

41. Komissio kehottaa vastineessaan unionin tuomioistuinta hylkäämään valituksen ja velvoittamaan valittajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

42. Väliintulijana ensimmäisessä oikeusasteessa esiintynyt Generaciones Eléctricas Andalucía, aiemmin Viesgo Producción, vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion.

43. Endesa Generación hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan valittajien vaatimuksia unionin tuomioistuimen presidentin 31.5.2022 antamalla määräyksellä, ja se vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion ja velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

V Valituksen tarkastelu

A Alustavia huomiota

44. Kaksi valitusperustetta ovat erillisiä, mutta niillä on selkeä yhteys: ensimmäisellä vedotaan siihen, että unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut ja soveltanut virheellisesti valikoivuuden käsitettä koskevaa perusteluvelvollisuutta, ja toisella siihen, että unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut ja soveltanut virheellisesti SEUT 107 artiklan 1 kohtaa valikoivuuden käsitteen osalta.

45. SEUT 107 ja SEUT 108 artiklassa vahvistetaan valtioneukia koskevat primaarioikeuden säännöt, ja ensiksi mainitussa artiklassa määritellään yleiset kriteerit, joiden perusteella tuki katsotaan sisämarkkinoille soveltuvaksi tai soveltumattomaksi, ja toisessa määritellään menettely, jota komission on noudatettava arvioidessaan tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille. Asetus 2015/1589 sisältää SEUT 108 artiklan soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt, ja sen 4–9 artiklassa selostetaan tuen arvioinnissa noudatettava menettely: alustava tutkinta (4 artikla), muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskeva päätös (6 artikla) sekä muodollisen tutkintamenettelyn päättämistä koskeva päätös (9 artikla).

46. Valittajat ja väliintulijat arvostelevat valituksenalaista tuomiota lähinnä siitä, ettei komission päätöstä pidetä virheellisenä, vaikka päätöksen perustelut ovat valittajien mukaan puutteelliset. Muodollisen menettelyn aloittamista koskevaa päätöstä ei ensinnäkään ollut perusteltu riittävästi toimenpiteen valikoivuuden osalta, sillä päätöksessä ei selvitetty, voidaanko ympäristökannustimesta hyötyvien tilanne rinnastaa muiden yritysten tilanteeseen. Valituksenalaista tuomiota arvostellaan toissijaisesti toisella valitusperusteella siitä, että siinä pidettiin oikeana riidanalaisen toimenpiteen luokittelua (ilmeisen arviointivirheen puuttumisen vuoksi) sisämarkkinoille soveltumattomaksi tueksi.

47. Käsiteltävän asian keskeinen oikeudellinen kysymys on tiivistäen se, kuinka laaja perusteluvollisuus komissiolla on tehdessään päätöksen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta, ja siten toissijaisesti kysymys siitä, onko riidanalaisen toimenpiteen luokittelu sisämarkkinoille soveltumattomaksi tueksi oikea. Valittajan ja väliintulijoiden valituksenalaisesta tuomiosta johtamien virheiden mahdollisen olemassaolon arvioimiseksi on syytä tarkastella seuraavia kysymyksiä: a) perustelua koskevien yleisten periaatteiden soveltaminen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevaan päätökseen; b) menettelyn aloittamista koskevan päätöksen tarkoituksen ja sisällön eroavaisuudet suhteessa menettelyn päättämistä koskevaan päätökseen etenkin aloittamispäätöksen väliaikaisuutta ja suppeutta koskevien vaatimusten osalta; c) tarve selvittää menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä, voidaanko ympäristökannustimesta hyötyvien tilanne rinnastaa muiden yritysten tilanteeseen; d) todistustaakan jakoa komission ja sen päätöksen riitauttaneiden osapuolten välillä.

48. On syytä arvioida lähinnä, sovelsiko unionin yleinen tuomioistuin muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan komission päätöksen aineellisessa tutkinnassa oikein unionin toimielinten päätösten perusteluja koskevia yleisiä periaatteita ja etenkin valtioneuvon osalta vahvistettuja periaatteita, ja sovelsiko se oikein periaatteita riidanalaisen päätöksen kaltaiseen päätökseen, jossa komissio piti (tosin väliaikaisesti) toimenpidettä valikoivana selvittämättä, ovatko ympäristökannustimesta hyötyvien tilanne rinnastettavissa muiden yritysten tilanteeseen, sekä sitä, mahdollistiko tämä sen, että asianomaiset saattoivat tosiasiallisesti käyttää puolustautumisoikeuttaan asiassa sovellettavien todistustaakan jakoa koskevien sääntöjen mukaisesti.

B Perusteluvollisuuden laiminlyöntiin perustuva ensimmäinen valitusperuste

1. Asianosaisten lausumat

49. Valittajat vetoavat ensimmäisessä valitusperusteessaan valikoivuskriteeriä koskevan perusteluvollisuuden virheelliseen tulkintaan ja soveltamiseen.

50. Väliintulijat väittävät, että ensimmäinen valitusperuste on perusteltu, ja esittävät samankaltaisia perusteluja kuin valittajat.

51. Valittajien mukaan riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 28 kappale ei ole riittävä perustelu riidanalaisen toimenpiteen valikoivuuden toteamiseksi etenkin kun menettelyn aloittamista koskevalla päätöksellä voi olla merkittäviä oikeudellisia seurauksia, kuten riidanalaisen tukien keskeyttäminen tai takaisinperintä.

52. Generaciones Eléctricas Andalucía lisää, että päätös johtaisi tukien mahdollisen maksamisen keskeyttämiseen ja antaisi lisäksi kansallisille tuomioistuimille valtuudet toteuttaa toimenpiteet, jotka ovat tarpeen toimenpiteen täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevan velvollisuuden laiminlyöntiin syyllistyneiden vastuuseen saattamiseksi (tuomio 21.11.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755).

53. Sekä valittajat että väliintulijat katsovat niin ikään, että vaikka riidanalaisella päätöksellä ainoastaan päätetään aloittaa muodollinen tutkintamenettely, siihen olisi pitänyt sisällyttää asianomaisten yritysten rinnastettavuutta koskeva selvitys sekä selostaa SEUT 296 artiklan mukaisesti, millä perusteella sovellettavassa lainsäädännössä erotetaan eri teknologiat toisistaan ja miltä osin hiilivoimalaitosten tosiasiallinen ja oikeudellinen tilanne on rinnastettavissa muita teknologioita käyttävien voimalaitosten tilanteeseen.

54. Valittajat ja väliintulijat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen valituksenalaisen tuomion 64 ja 65 kohdassa hylätessään perustelut, jotka perustuvat 21.12.2016 annettuun tuomioon komissio v. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971) ja 20.12.2017 annettuun tuomioon Comunidad Autónoma de Galicia ja Retegal v. komissio (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

55. Unionin yleinen tuomioistuin on lisäksi valittajien mukaan tulkinnut ja soveltanut valituksenalaisen tuomion 66 kohdassa väärin 10.3.2016 annettuun tuomioon HeidelbergCement v. komissio (C-247/14 P, EU:C:2016:149) ja 21.7.2011 annettuun tuomioon Alcoa Trasformazioni v. komissio (C-194/09 P, EU:C:2011:497) sisältyviä periaatteita.

56. Toimenpiteen valikoivuudesta on siten syytä tehdä perusteellinen ja hyvin dokumentoitu edellä mainittuun vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön perustuva arviointi. Arvioinnin on oltava riittävän yksityiskohtainen, jotta tuomioistuin voisi puolestaan tehdä siitä kattavan selvityksen etenkin sen arvioimiseksi, onko toimenpiteestä hyötyvien tilanne rinnastettavissa niiden tilanteeseen, jotka eivät hyödy siitä. Arvioihin on siten sisällytettävä ”riittävät perustelut” täydellisen oikeudellisen valvonnan varmistamiseksi (tuomio 21.12.2016, komissio v. World Duty Free Group SA ym., C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981).

57. Valittajien mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisen tuomion 74 kohdassa oikeudellisen virheen todetessaan, että rinnastettavuuden alustava arviointi muodollisen tutkintamenettelyn kuluessa vaikeuttaisi menettelyn alussa tehtävän päätöksen erottamista sen päätteeksi tehtävästä lopullisesta päätöksestä.

58. Generaciones Eléctricas Andalucía väittää niin ikään, että unionin yleinen tuomioistuin on myös tulkinnut väärin muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan komission päätösvallan luonnetta, ja toteaa, ettei kyse ole vapaasta harkinnasta vaan sidotusta harkinnasta.

59. Se lisää, että ”pelkkä viittaus” ei riitä asetuksen 2015/1589 6 artiklan yhteydessä, sillä siinä komissiota vaaditaan toimittamaan objektiivien arvio mahdollisesta valtiontuesta. Komission velvollisuutena on osoittaa, että toimenpide voidaan luokitella valtiontueksi ennen muodollisen tutkinnan aloittamista.

60. Komission olisi siten pitänyt vedota vaikeuksiin, joiden vuoksi perusteellinen arviointi oli tarpeen.

61. EDP Espanan mukaan unionin yleinen tuomioistuin tunnusti valituksenalaisen tuomion 73 kohdassa kyseisen toimenpiteen valikoivuudesta komission tekemän päättelyn ”suppeuden”. Tuomioistuin yritti kuitenkin 66 kohdassa korjata ”suppeuden” toteamalla, että toimenpide toteutettiin ”valittajan toiminnan luonteen vuoksi sille hyvin tutussa asiayhteydessä” ja että valittaja tunsu kaikki sovellettavat säännöt, ”kuten kanteesta ilmenee”.

62. Unionin yleinen tuomioistuin yritti valituksenalaisen tuomion 68–73 kohdassa valittajien mukaan virheellisesti korjata perustelujen puutteellisuutta laatimalla perustelut uudelleen riidanalaisen päätöksen erinäisten kohtien perusteella.

63. Unionin yleinen tuomioistuin totesi näin ollen virheellisesti, ettei komissio ollut laiminlyönyt perusteluvollisuuttaan.

64. Komission mielestä ensimmäinen valitusperuste on hylättävä perusteettomana. Se näet huomauttaa, että unionin yleinen tuomioistuin on aivan oikein arvioinut perusteluvollisuutta valituksenalaisessa tuomiossa.

65. Komissio väittää, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellisia virheitä valituksenalaisen tuomion 63 ja 64 kohdassa pitäessään valittajien ja väliintulijoiden väitteitä tehottomina. Unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisua tukee 21.12.2016 annettu tuomio komissio v. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), jossa unionin tuomioistuin ei käsitellyt perusteluvollisuutta vaan keskittyi asiasisältöön. Unionin tuomioistuin totesi 20.12.2017 antamassaan tuomiossa Comunidad Autónoma de Galicia ja Retegal v. komissio (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), että perusteluvollisuutta oli loukattu vain yhdellä toimialalla sovellettavan toimenpiteen valikoivuuden vuoksi. Käsiteltävässä asiassa riidanalainen päätös sisälsi kuitenkin väliaikaisen arvion, eikä komissio katsonut, että toimenpide suosisi tiettyä alaa.

66. Komissio vastaa rinnastettavuusselvityksen puuttumista koskevaan valittajien väitteeseen viittaamalla asetuksen 2015/1589 6 artiklan 1 kohtaan, jossa todetaan, että päätöksessä on esitettävä lyhyesti asiaan liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat ja siihen on sisällytettävä alustava arvio. Jos päätös täyttää valituksenalaisen tuomion 73 ja 76 kohdassa esitetyt kriteerit, arvion suppeus ei yksistään riitä perusteluvollisuuden laiminlyönnin toteamiseen.

67. Komission mukaan unionin yleinen tuomioistuin varmisti aivan perustellusti, että valittajat ymmärtäisivät syyt, joiden vuoksi riidanalainen toimenpide luokiteltiin valikoivaksi, kuten valituksenalaisen tuomion 75 kohdassa todetaan.

68. Komissio huomauttaa, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittamiseen liittyvät oikeudelliset seuraukset ovat tässä tapauksessa hypoteettisia eivätkä ole esteenä asetuksen 2015/1589 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen alustavien ja lyhyiden perustelujen esittämiselle.

69. Komissio lisää, että unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli riidanalaista päätöstä ja viittasi tarkastelunsa tueksi riidanalaisen päätöksen perustelujen muihin osiin. Unionin tuomioistuin totesi niin ikään, ettei komission päätöksissä vaadita erityistä rakennetta ja että päätöksen sisältöä olisi tarkasteltava kokonaisuudessaan arvioitaessa perusteluvollisuuden noudattamista (tuomio 25.7.2018, komissio v. Espanja ym., C-128/16 P, EU:C:2018:591, 93 kohta).

2. Arviointi

70. Valittajat vetoavat ensimmäisessä valitusperusteessaan siihen, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen riidanalaisen päätöksen perustelujen valvonnassa riidanalaisen toimenpiteen valikoivuuden osalta.

71. Unionin yleinen tuomioistuin toteaa valituksenalaisessa tuomiossa ensimmäisen valitusperusteen kohteena olevasta kysymyksestä lähinnä, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tehtävässä päätöksessä voidaan rajoittaa yhteenvedon merkityksellisistä tosiseikoista ja oikeudellisista seikoista ja että päätökseen sisällytetään alustavia arvioita, joita käsitellään perusteellisesti tutkintamenettelyssä.

72. Edellä mainitut toteamukset ovat oikeita ja hyväksyttävissä. Unionin yleinen tuomioistuin tekee näistä lähtökohdista päätelmiä, jotka se perustaa siihen, että menettelyn aloittamista ja päättämistä koskevien päätösten tehtävä ja sisältö eroavat huomattavasti toisistaan (myös perustelujen osalta), mutta jotka ovat minusta virheellisiä ja oikeudellisen logiikan vastaisia.

73. Unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että tiettyjä unionin tuomioistuimen aiempia samankaltaisia tapauksia ei voida soveltaa käsiteltävään asiaan, koska ne koskevat menettelyn päättämistä koskevaa päätöstä¹² tai tilanteita, joissa ei ole tarkasteltu perusteluvollisuuden erityispiirteitä,¹³ että komission päätöksen perustelut ovat suppeudestaan huolimatta riittäviä, koska asianosaiset saattoivat ymmärtää päätöksen perusteena olleet syyt, kuten niiden myöhemmät lausumat osoittavat, ja koska päätös oli tehty osapuolille hyvin tutussa asiayhteydessä, ja että eri yritysten rinnastettavuudesta toimenpiteen valikoivuuden osoittamiseksi tehtävä selvitys menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä olisi ollut ennenaikainen, koska se olisi saattanut ennakoida menettelyn tuloksesta tehtäviä päätelmiä.

74. SEUT 296 artiklassa vaaditut perustelut on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan mukautettava asianomaisen toimen luonteeseen, ja perusteluista on käytävä selkeästi ja yksiselitteisesti ilmi toimen toteuttaneen toimielimen päättely siten, että asianomaisille selviävät toimen syyt ja unionin tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa. Perusteluvollisuutta on arvioitava kaikkien asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, ja näitä ovat etenkin toimen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne sekä intressi, joka niillä, joille toimi on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla selvennysten saamiseen. Perusteluissa ei tarvitse eritellä kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja tai oikeudellisia seikkoja, sillä kysymystä siitä, ovatko toimen perustelut SEUT 296 artiklan vaatimusten mukaisia, on arvioitava paitsi toimen sanamuodon myös sen asiayhteyden ja kaikkien asiaa koskevien oikeussääntöjen valossa (tuomio 10.3.2016, HeidelbergCement v. komissio, C-247/14 P, EU:C:2016:149, 16 kohta).

75. Sovellettaessa tätä periaatetta komission valtiontukien alalla toteuttamiin toimiin on syytä huomata, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskeva päätös ei ole toimenpide, jossa perusteluvollisuudella olisi erityisen vähäinen tai pintapuolinen merkitys.

76. Asetuksen 2015/1589 4, 6 ja 7 artiklan huolellinen tulkinta antaa näet ymmärtää, että menettelyn aloittamista koskeva päätös edellyttää ajallisesti ja loogisesti alustavaa tutkintaa: toisin sanoen komissio toimittaa asianomaisen valtion kanssa tutkinnan, jossa on jo tarkasteltu

¹² Tuomio 20.12.2017, Comunidad Autónoma de Galicia ja Retegal v. komissio (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

¹³ Tuomio 21.12.2016, komissio v. Hansesstadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971).

seikkoja, joiden perusteella tietty toimenpide voidaan luokitella tueksi ja edes alustavasti päätellä, että tutkinnan kohteena olevan toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille on epäilyjä. Muussa tapauksessa komissio päättää menettelyn vastustamatta jättämistä koskevalla päätöksellä.

77. Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskeva päätös ei siis ole ensimmäinen toimi, jonka päätteeksi tarkastellaan kaikkia sellaisia seikkoja, joiden perusteella tietty toimenpide voidaan luokitella kielletyksi tueksi, vaan kyse on myöhemmästä ajankohdasta, jolloin komissio on jo tehnyt alustavan tutkinnan ja ”päätellyt”, tosin alustavasti, että toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille on epäilyjä. Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen jälkeisen menettelyn tarkoituksena on antaa kaikille asianomaisille mahdollisuus käyttää puolustautumisoikeuttaan ja esittää perusteluja, joilla ne kiistävät komission oikeudelliset näkemykset, joiden perusteella se luokittelee (tosin väliaikaisesti) tietyn toimenpiteen sisämarkkinoille soveltumattomaksi.

78. Edellä esitetystä seuraa, että komission on jo menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitettävä asian kaikkien olosuhteiden perusteella kaikki sellaiset perustelut ja oikeudelliset näkemykset, joiden perusteella se pitää toimenpidettä sisämarkkinoille soveltumattomana, eikä se voi siirtää arviointeja myöhempään ajankohtaan.

79. Arvioinnin väliaikaisuutta ei pidä sekoittaa sen pintapuolisuuteen, ja siitä ei pidä jättää pois selvityksiä, testejä ja vertailuja, jotka voidaan tehdä jo menettelyn aloittamisen yhteydessä.

80. Jos joissakin teknisesti monitahoisissa tapauksissa selvitystä, joka edellyttää tosiseikkoja, jotka saadaan selville vasta menettelyn aloittamisen jälkeisessä menettelyssä, on mahdoton tehdä, ainoastaan tällöin komissio voi lykätä selvitystä, testausta tai arviointia lopullisen päätöksen tekoajankohtaan perusteltuaan lykkäämisen.

81. Menettelyn aloittamista koskevalla päätöksellä on edellä mainituista syistä itsenäinen merkitys ja sillä voi olla konkreettisia ja huomattavia vaikutuksia osapuolten taloudellisiin intresseihin, kuten valittajat ja väliintulijat ovat useaan otteeseen esittäneet. Valtiontukia koskevan muodollisen tutkintamenettelyn aloittaminen edellyttää mahdollisten tukien maksamisen lopettamista ja antaa kansallisille tuomioistuimille valtuudet ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen riidanalaisen toimenpiteen keskeyttämistä koskevan velvollisuuden laiminlyönnistä tehtävien päätelmien tekemiseksi.¹⁴

82. Tukia koskevassa oikeuskäytännössä vahvistettujen periaatteiden sovellettavuutta on samoista syistä tarkasteltava huolellisesti, sillä ei voida sulkea tehottomina pois sellaisiin ratkaisuihin sisältyviä periaatteita, joissa käsitellään muodollisen tutkintamenettelyn päättämistä koskevia päätöksiä.

83. Asetuksen N:o 2015/1589 6 ja 9 artiklassa tarkoitetut menettelyn aloittamista ja päättämistä koskevat päätökset ovat eittämättä erilaisia ja niillä on eri tehtävät. Unionin tuomioistuimen mainitsemia periaatteita koskevia arviointeja ei edellä esitetyistä syistä voida kuitenkaan sivuuttaa pelkästään sillä perusteella, että ne liittyvät päättämistä koskevaan menettelyyn.

¹⁴ Ks. hyväksymisestä 13.11.2019 annettu päätös, jolla unionin tuomioistuin hyväksyi EDP Espanan väliintulon, koska se oli osoittanut, että sillä oli suora ja ajankohtainen oikeussuojan tarve asiassa.

84. Menettelyn aloittamisen jälkeisen menettelyn tarkoituksena on näet antaa osapuolille mahdollisuus saada komissio muuttamaan menettelyn aloittamisen yhteydessä tukemaansa alustavaa näkemystä siitä, että toimenpidettä voidaan pitää sisämarkkinoille soveltumattomana tukena.

85. Unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Comunidad Autónoma, että perusteluvelvollisuutta oli loukattu valikoivuutta koskevan periaatteen osalta, ja huomautti, että toimenpide, josta hyöty vain yksi toimiala tai yhden toimialan tietyt yritykset, ei ole väistämättä valikoiva ja että se on valikoiva vain silloin, kun se tuottaa tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä edun joillekin yrityksille suhteessa muihin yrityksiin, jotka toimivat muilla aloilla tai samalla alalla ja jotka ovat järjestelmällä tavoiteltuun päämäärään nähden ensin mainittuihin yrityksiin rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa.¹⁵

86. Vaikka tuomio Comunidad Autónoma koskee muodollisen menettelyn päätteeksi annettua komission päätöstä, on tärkeää huomata, että unionin tuomioistuin nojautuu muodollisen tutkintamenettelyn aloittamispäätöstä koskevaan tuomioon Lübeck¹⁶ perustuviin periaatteisiin.

87. Edellä todetusta seuraa niin ikään, että komissio olisi voinut ja sen olisi pitänyt arvioida toimialan eri yritysten välistä rinnastettavuutta. Unionin yleisen tuomioistuimen toteamus, jonka mukaan ”tilanteiden rinnastettavuutta koskevien perustelujen vaatiminen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevaan päätökseen liittyvän alustavan arvion vaiheessa saattaisi olla ennen aikaista ja ennakoida menettelyn päätteeksi tehtäviä päätelmiä”, jolloin vaarana olisi ”muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista ja päättämistä koskevien päätösten välisen rajanveron hämärtyminen”,¹⁷ on siten virheellinen.

88. Komission velvollisuutena on mielestäni täsmentää jo muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisvaiheessa syyt, joiden perusteella se, että toimenpiteestä hyötyvät vain yhden toimialan tietyt yritykset, mahdollistaa sen pitämisen lähtökohtaisesti valikoivana, eikä komissio voi tällöin jättää tekemättä myöskään alustavaa tutkintaa toimenpiteestä hyötyvien yritysten rinnastettavuudesta samalla toimialalla toimiviin yrityksiin, jotka eivät hyödy siitä.

89. Huomauttaisin seuraavaksi unionin yleisen tuomioistuimen väitteestä, jonka mukaan osapuolet olivat vallan hyvin tietoisia asiayhteydestä ja puolustautuivat myös muihin yrityksiin vertailun osalta, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, jolla on kielteinen vaikutus todistustaakan jakoon ja joka vaikuttaa myös toiseen valitusperusteeseen.¹⁸

90. Komission on menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä tehtävä kaikki tarvittavat selvitykset, joiden perusteella osapuolet voivat yrittää kiistää oikeudelliset perustelut, joiden perusteella jäsenvaltion toteuttama toimenpide luokitellaan (väliaikaisesti) sisämarkkinoille soveltumattomaksi valtioneuoksi.

91. Todistustaakan vakiintuneen jaon vastaista olisi vaatia osapuolia kumoamaan komission oikeudelliset näkemykset epäsuoralla tai induktiiviseen päättelyyn perustuvalla rekonstruktioilla.

¹⁵ Tuomio 20.12.2017, Comunidad Autónoma de Galicia ja Retegal v. komissio (C-70/16 P, EU:C:2017:1002, 61 kohta).

¹⁶ Tuomio 21.12.2016, komissio v. Hansstadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), 58 kohta, jossa todetaan seuraavaa: ” – – toimenpide, jota sovelletaan vain yhdellä toimialalla tai vain osaan alan yrityksistä, ei ole välttämättä valikoiva. – – toimenpide on näet valikoiva vain silloin, kun se tuottaa tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä edun joillekin yrityksille verrattuna muihin yrityksiin, jotka toimivat muilla aloilla tai samalla alalla ja jotka ovat järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta tarkasteltuna toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa.”

¹⁷ Valituksenalaisen tuomion 74 kohta.

¹⁸ Tähän viitataan jäljempänä.

92. Komission velvollisuutena oli siis tarkastella markkinatoimijoiden välisten tilanteiden rinnastettavuutta ja esittää kaikki perustelut, joita tarvitaan sisämarkkinoille soveltumattomia valtiontukia koskevan asian tarkastelemiseksi, edes väliaikaisesti niin, että arviointia voidaan muuttaa muodollisen tutkintamenettelyn kuluessa.

93. Muodollisen menettelyn laajentamisesta tehtyä, puutteellisten perustelujen vuoksi virheellisenä pidettyä päätöstä koskevassa tuomiossa *Deutsche Post v. komissio*¹⁹ on selvennetty, että komission on toimenpiteen alustavan arvioinnin päätteeksi perusteltava päätöksensä siltä varalta, että se päättää aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn.²⁰

94. Unionin yleinen tuomioistuin toteaa edelleen samassa tuomiossa, että ”kaikissa päätöksissä, jotka komissio tekee alustavan tutkintavaiheen päätteeksi, on oltava asianomaista toimenpidettä koskeva väliaikainen arvio, jossa selvitetään, onko toimenpide valtiontukea”.²¹

95. Rinnastettavuus selvitystä ei siten pidä koskaan jättää muodollisen tutkintamenettelyn varaan, sillä aina on mahdollista tehdä edes alustavia huomioita.

96. Komissio on perustellusti todennut, että päätöksen perustelujen arvioimiseksi päätöksen sisältöä on tarpeen tutkia kokonaisuudessaan,²² mutta on syytä huomata, että asianomaisesta päätöksestä puuttuu täysin rinnastettavuus selvitys.

97. Ensimmäinen valitusperuste voidaan mielestäni edellä esitetyn perusteella hyväksyä.

C SEUT 107 artiklan 1 kohdan rikkomiseen valikoivuuksikriteerin osalta perustuva toinen valintaperuste

1. Asianosaisten lausumat

98. Valittajat vetoavat toisessa valitusperusteessaan SEUT 107 artiklan 1 kohdan rikkomiseen valikoivuuksikriteerin osalta.

99. Väliintulijat väittävät, että toinen valitusperuste on perusteltu, ja esittävät valittajien perustelujen kanssa samankaltaisia perusteluja.

100. Naturgy Energy Group arvostelee unionin yleistä tuomioistuinta valituksenalaisen tuomion 82 kohdan osalta ja korostaa, että valittaja oli väittänyt, että komissio oli tehnyt ilmeisen virheen arvioidessaan riidanalaisen toimenpiteen valikoivuutta.

101. Valittajat ja väliintulijat esittävät perusteluinaan, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt tarkastella perusteellisesti komission riidanalaisen toimenpiteen valikoivuudesta tekemää arviointia (*Naturgy* mainitsee 22.12.2008 annetun tuomion *British Aggregates v. komissio*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 111 kohta). Valittajat viittaavat tältä osin unionin tuomioistuimen 21.12.2016 antamassa tuomiossa *komissio v. Hansstadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971)

¹⁹ Tuomio 10.4.2019, *Deutsche Post v. komissio* (T-388/11, EU:T:2019:237).

²⁰ ”Jottei SEUT 296 artiklan 2 kohdassa määrättyä perusteluvollisuutta tehtäisi tyhjäksi, – – kaikissa päätöksissä, jotka komissio tekee alustavan tutkintavaiheen päätteeksi, on oltava väliaikainen arvio kyseessä olevasta valtion toimenpiteestä ja esitys – jos komissio päättää aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn – syistä, jotka ovat saaneet komission epäilemään tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille.”

²¹ Tuomio 10.4.2019, *Deutsche Post v. komissio* (T-388/11, EU:T:2019:237, 72 kohta).

²² Tuomio 25.7.2018, *komissio v. Espanja* (C-128/16 P, EU:C:2018:591, 93 kohta).

tekemään arviointiin, jossa unionin tuomioistuin totesi muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen kohteena olleen toimenpiteen valikoivuuden osalta oikeudellisen virheen eikä ilmeistä arviointivirhettä.

102. Naturgy Energy Groupin mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen rinnastaessaan aiemmat investoinnit vuoden 1998 jälkeen tehtyihin investointeihin sen sijaan, että se olisi selvittänyt, onko määräyksen ITC/2794/2007 liitteeseen III sisältyvän 10 §:n 2 momenttia pidettävä valikoivana toimenpiteenä. Mainitun säännöksen perusteella valtio voi osallistua kaikkien voimalaitosten merkittäviin investointeihin niissä käytettävästä tekniikasta riippumatta.

103. Valittajat ja väliintulijat toteavat hiilivoimalaitosten ja voimalaitosten, jotka eivät käytä hiiltä pääpolttoaineena, tilanteiden rinnastettavuudesta, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen ilmeistä virhettä koskeneessa valvonnassaan sekä käänsi valituksenalaisen tuomion 102–126 kohdassa todistustaakan todetessaan, että valittajan olisi pitänyt osoittaa, ettei voimalaitoksiin, jotka eivät käytä hiiltä pääpolttoaineena, ole kohdistunut syrjintää (tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat, C-279/08 P, EU:C:2011:551, 62 kohta).

104. Komission tehtävänä on selvittää syrjintätapaukset, vaikka kyse onkin alustavasta arvioinnista. Selvitys käsittää valituksenalaisen tuomion 121 ja 124 kohdassa mainittuihin tilanteisiin rinnastettavien tilanteiden yksilöinnin, kuten unionin yleinen tuomioistuin on todennut.

105. EDP España huomauttaa erityisesti, että unionin yleinen tuomioistuin myönsi, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa ei voida rajoittaa ilmeisten arviointivirheiden etsimiseen, vaan siinä on mentävä pidemmälle (tuomio 8.9.2021, Achema ja Achema Gas Trade v. komissio, T-193/19, ei julkaistu, EU:T:2021:558, 43 ja 44 kohta).

106. Jos unionin yleinen tuomioistuin olisi harjoittanut laillisuusvalvontaa unionin tuomioistuinten oikeuskäytännön mukaisesti, sen olisi pitänyt päätyä valituksenalaisessa tuomiossa samaan päätelmään.

107. Endesa Generación katsoo edelleen, että jos tuen olemassaolon arviointiperuste olisi perustunut ilmeiseen arviointivirheeseen, unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt todeta, että komissio teki ilmeisen arviointivirheen selvittäessään, oliko riidanalainen toimenpide valikoiva. Tätä tukee riidanalaisen päätöksen 28 kohtaan sisältyvä selitys.

108. Endesa Generación vetoaa siihen, että valituksenalaisessa tuomiossa on joka tapauksessa oikeudellinen virhe, koska unionin yleinen tuomioistuin katsoo, ettei komissio tehnyt oikeudellista virhettä riidanalaisessa päätöksessä päätellessään alustavasti, että riidanalainen toimenpide oli valikoiva ainoastaan sillä perusteella, että sitä sovellettiin tiettyihin yrityksiin, ja jättäessään tekemättä oikeuskäytännössä edellytetyn rinnastettavuusarvioinnin toimenpiteen valikoivuuden selvittämiseksi.

109. Generaciones Eléctricas Andalucían mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki virheen keskittyessään ainoastaan ilmeisen arviointivirheen vaatimukseen, sillä muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisella on huomattavia seurauksia. Se väittää, ettei komissiolla ole valtuuksia päättää menettelyn aloittamisesta vaan että sen olisi sen sijaan varmistettava, että arvioidut tilanteet täyttävät valikoivuuuskriteerin.

110. Generaciones Eléctricas Andalucía väittää edelleen, että unionin yleinen tuomioistuin sekoittaa valituksenalaisessa tuomiossa muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevaan päätökseen sisältyvän arvioinnin väliaikaisuuden komission harkintavaltaan.

111. Komission mielestä toinen valitusperuste on hylättävä perusteettomana.

112. Komissio huomauttaa, että eriytetyt maksut sähköntuottajille salliva Espanjan lainsäädäntö ei vaikuta toimenpiteen valikoivuuteen. Vaikka tietyn ajankohdan jälkeen rakennetut voimalaitokset voivat saada sijoitetulle pääomalle tuottoa, toimenpide mahdollistaa kuitenkin erisuuruisen valikoivan edun (tuomio 22.6.2006, Belgia ja Forum 187 v. komissio, yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, EU:C:2006:416, 112 ja 120 kohta). Toisaalta vain päästöjen vähentämishjelmassa luetellut hiilivoimalaitokset voivat hyötyä toimenpiteestä.

113. Komissio korostaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen laillisuuden valvonta rajoittuu ilmeistä arviointivirhettä koskevaan valvontaan (tuomio 21.12.2016, komissio v. Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, 78 kohta).

114. Oikeuskäytännössä todetaan, että sen toteen näyttämiseksi, että monitahoisten tosiseikkojen arvioinnissa on tehty niin ilmeinen virhe, että se oikeuttaa päätöksen kumoamisen, valittajien esittämien todisteiden on oltava tarpeeksi kattavia tehdäkseen päätökseen sisältyvästä tosiseikkojen arvioinneista epäuskottavia, ja että lukuun ottamatta tätä todennäköisyysarviointia unionin yleinen tuomioistuin ei voi monitahoisia tosiseikkoja koskevalla omalla arvioinnillaan korvata päätöksen tekijän arviointia (tuomio 15.10.2009, Enviro Tech (Europe), C-425/08, EU:C:2009:635, 47 kohta).

115. Komission mukaan ei näin ollen voida edes väittää, että unionin yleinen tuomioistuin olisi tehnyt oikeudellisen virheen valikoivuutta koskevassa arvioinnissaan, jos ei ole esitetty todisteita, jotka tekevät riidanalaiseen päätökseen sisältyvistä arvioinneista epäuskottavia. Tämä todisteluelvoite on olennainen osa ilmeisen virheen arviointia, eikä sillä ole mitään tekemistä sen kanssa, että komission tehtävänä on osoittaa alustavasti, millä perusteella toimenpide on valikoiva.

116. Unionin yleisen tuomioistuimen tuomion 102–126 kohdassa tekemä arviointi on kaikilta osiltaan oikeuskäytäntöön perustuvan välttämättömän laillisuusvalvonnan mukainen. Unionin yleinen tuomioistuin tarkasti kaikkien esitettyjen todisteiden oikeellisuuden, luotettavuuden ja johdonmukaisuuden sekä varmisti, että kaikki merkitykselliset tiedot on otettu huomioon monitahoisen tilanteen arvioinnissa (tuomio 22.11.2007, Espanja v. Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, 57 kohta ja tuomio 6.11.2008, Alankomaat v. komissio, C-405/07 P, EU:C:2008:613).

117. Väite siitä, että unionin yleinen tuomioistuin ei arvioinut tarkoituksenmukaisesti, voitiinko määräyksen ITC/2794/2007 liitteeseen III sisältyvän 10 §:n 2 momenttia pitää valikoivana toimenpiteenä, on perusteeton. Tämä perustuu siihen, että tuki maksettiin tosiasiallisesti myöhemmällä määräyksellä (määräys ITC/3860/2007), joka vahvistetaan riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännessä kappaleessa ja jonka unionin yleinen tuomioistuin vahvisti valituksenalaisen tuomion 109 kohdassa.

118. Komission mukaan Naturgy Energy Group ei ole millään lailla perustellut väitettään, jonka mukaan unionin yleisen tuomioistuimen etenkin valituksenalaisen tuomion 102–105 kohdassa tekemät arvioinnit olisivat vääristyneet. Komissio huomauttaa, että unionin yleinen tuomioistuin

on tutkinut perusteellisesti kansallista lainsäädäntöä ja todennut, ettei ollut näyttöä, joka antaisi aiheen olettaa, että asianomaisella järjestelmällä oli tarkoitus suosia ainoastaan vuoden 1998 jälkeen tehtyjä mittavia investointeja.

119. Komission mukaan esitetyt perustelut ovat paitsi perusteettomia myös tehottomia. Tämä perustuu siihen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa ei erotella valtion toimenpiteitä niiden syiden tai tavoitteiden perusteella vaan niitä arvioidaan pikemminkin niiden vaikutusten perusteella. Tuen käsite on siten objektiivinen ja riippuu etupäässä siitä, seuraako valtion toimenpiteestä etua yhdelle tai useammalle yritykselle. Tuen olemassaolon toteamisen jälkeen komission on selvitettävä, onko tuen rakenne sellainen, että voidaan varmistaa, että sen myönteiset vaikutukset yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamisessa ovat ylittävät sen mahdolliset kielteiset vaikutukset kauppaan ja kilpailuun.

120. Hiilivoimaloiden ja voimalaitosten, jotka eivät käytä hiiltä polttoaineena, tilanteiden rinnastettavuudesta sekä väitteestä, jonka mukaan unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt kumota riidanalainen päätös sillä perusteella, ettei se ei sisällä yksityiskohtaista selvitystä näiden kahden yritysryhmän rinnastettavuudesta, komissio muistuttaa, että se selostaa riidanalaisessa päätöksessä, että komissio pitää riidanalaisista toimenpidettä valikoivana sillä perusteella, että siitä hyötyvät ainoastaan päästöjen vähentämishjelmassa luetellut hiilivoimalat mutta eivät muut hiilivoimalat tai muuta teknologiaa käyttävät voimalaitokset. Komissio päätelee, että unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli perustellusti valituksenalaisen tuomion 117–126 kohdassa valittajien ja väliintulijoiden perustelujen perusteella, oliko komissio tehnyt ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että hiilivoimalaitosten tosiasiallista ja oikeudellista tilannetta ei voida rinnastaa muuntotyypistä teknologiaa käyttävien voimalaitosten tilanteeseen, ja katsoi perustellusti, että tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa valittajien ja väliintulijoiden perusteluilla.

121. Komissio toteaa, että todistustaakkaa ei siten ole käännetty miltään osin vaan unionin yleinen tuomioistuin tutki, oliko komission riidanalaisessa päätöksessä tekemä arviointi perusteltu ja tekivätkö valittajien väitteet siitä epäuskottavan. Valittajat eivät näin ollen ole osoittaneet tai edes väittäneet, että unionin yleinen tuomioistuin olisi ottanut päätelmiensä perusteena olevat tosiseikat vääristyneellä tavalla huomioon.

2. Arviointi

122. Toinen valitusperuste esitetään toissijaisesti siltä varalta, että unionin tuomioistuin ei hyväksy ensimmäistä valitusperustetta. Ehdotan, että unionin tuomioistuin hyväksyy ensimmäisen valitusperusteen, joten teen toisesta valitusperusteesta vain muutamia lyhyitä huomioita myös sen vuoksi, että nämä kaksi valitusperustetta liittyvät läheisesti toisiinsa, kuten edellä on mainittu.

123. Valittajat vetoavat näet toisessa valitusperusteessaan SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisen laillisuusvalvonnassa tehtyyn oikeudelliseen virheeseen toimenpiteen valikoivuuden osalta.

124. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tehdyn komission päätöksen, jolla toimenpide luokitellaan ”valtioneuksi”, laillisuuden valvonta rajoittuu sen selvittämiseen, ettei komissio ole tehnyt ilmeisiä

arviointivirheitä.²³ Komission on aloitettava muodollinen tutkintamenettely, jos se ei pysty vahvistamaan, että ilmoitettu toimenpide soveltuu sisämarkkinoille, tai jos sillä on epäilyjä siitä, voidaanko toimenpidettä pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna tukena.²⁴

125. Unionin tuomioistuin totesi samassa tuomiossa, että jos jäsenvaltio väittää komission alustavan selvityksen vaiheessa, ettei sen toimenpiteitä voida pitää tukena, komission on tehtävä kysymyksestä jäsenvaltion sille toimittamiin tietoihin perustuva perusteellinen arviointi, vaikka tämä ei olekaan lopullinen arvio. Jos menettelyn aloittamisen kuluessa käytettävissä olevien tietojen perusteella näyttää ilmeiseltä, ettei toimenpidettä voida luokitella uudeksi tueksi, toimenpidettä koskeva menettelyn aloittamista koskeva päätös on kumottava.²⁵

126. Unionin yleinen tuomioistuin totesi toiseksi valituksenalaisen tuomion 99 kohdassa, ettei sen tehtävänä ole ottaa lopullista kantaa riidanalaisen toimenpiteen ilmeiseen valikoivuuteen.²⁶ Unionin tuomioistuimen mukaan on näet vältettävä ottamasta lopullista kantaa kysymyksiin, joita komissio on arvioinut vasta alustavasti.²⁷

127. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi ensimmäisessä oikeusasteessa edellä esitetyn oikeuskäytännön perusteella ”perusteen”, joka koski riidanalaisen toimenpiteen tukiluokittelussa tehtyä oikeudellista virhettä, ja perusteli tätä sillä, että valittajat ja väliintulijat eivät pystyneet osoittamaan, että komissio olisi tehnyt ilmeisen arviointivirheen.

128. Päätelyn kriittinen solmukohta löytyy kahden valitusperusteen välisestä läheisestä yhteydestä, jota on korostettu useaan otteeseen: unionin yleisen tuomioistuimen näkemyksen mukaan komissiolla on menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä melko rajallinen perusteluvelvollisuus, joka rajoittuu tosiasioiden ja oikeudellisten seikkojen rekonstruktioista tehtävään yhteenvetoon ja johon liittyy mahdollisuus lykätä myöhemmin tehtävää perusteellista arviointia menettelyn aloittamisen jälkeiseen vaiheeseen, jossa arvioidaan lisäksi toimenpiteestä hyötyvien yritysten rinnastettavuutta samalla toimialalla toimiviin yrityksiin, jotka eivät hyödy siitä.

129. Unionin yleisen tuomioistuimen harjoittaman valvonnan laajentamisesta ja siihen liittyvästä niille asianosaisille kuuluvasta todistustaakasta, joilla on intressi tukea komission väittämien vastaisia näkemyksiä (siitä, ettei riidanalaisen toimenpiteen luokittelumiseksi sisämarkkinoille soveltumattomaksi tueksi ole esitetty riittävää näyttöä), todettakoon, että osapuolten on osoitettava ilmeinen arviointivirhe kiistämällä väitteillä ja todisteilla komission esittämät (menettelyn kuluessa täydennettävät) epätäydelliset perustelut.

130. Edellä esitetty päätelmä vaikuttaa kielteisesti todistustaakan tarkoituksenmukaiseen jakoon.

131. Komission velvollisuutena on toimittaa jäsenvaltiota koskeva alustava tutkinta, jolla se perustelee muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen, jos se katsoo tiedossa olevien seikkojen perusteella, että riidanalaista toimenpidettä on pidettävä tukena ja on epäilyjä sen yhteensopivuuden sisämarkkinoiden kanssa.

²³ Tuomio 21.7.2011, Alcoa Trasformazioni v. komissio (C-194/09 P, EU:C:2011:497, 61 kohta), ja tuomio 21.12.2016, komissio v. Hansstadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, 78 kohta).

²⁴ Tuomio 16.3.2021, komissio v. Puola (C-562/19 P, EU:C:2021:201).

²⁵ Tuomio 16.3.2021, komissio v. Puola (C-562/19 P, EU:C:2021:201, 53 kohta).

²⁶ Ks. vastaavasti tuomio 21.12.2016, komissio v. Hansstadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, 73 kohta).

²⁷ Ks. vastaavasti tuomio 23.10.2002, Diputación Foral de Guipúzcoa v. komissio (T-269/99, T-271/99 ja T-272/99, EU:T:2002:258, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), ja tuomio 25.3.2009, Alcoa Trasformazioni v. komissio (T-332/06, ei julkaistu, EU:T:2009:79, 61 kohta).

132. Menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen on sisällytettävä tiedossa oleviin tietoihin ja seikkoihin perustuva alustava mutta kattava arviointi, jotta osapuolet saisivat tietoonsa ne oikeudelliset syyt, joiden perusteella toimenpide luokitellaan sisämarkkinoille soveltumattomaksi tueksi. Komission arviointi on väliaikainen (mutta kattava, korostettakoon vielä), sillä siihen voidaan tehdä muutoksia menettelyn kuluessa asianomaisten esittämien perustelujen perusteella.

133. Osapuolten puolustautumisoikeutta on kunnioitettu täysin, jos niille on jo menettelyn aloittamista koskevaa päätöstä tehtäessä annettu mahdollisuus saada tietoonsa kaikki komission tekemää luokittelua tukevat seikat ja oikeudelliset näkemykset, vaikka nämä olisivatkin väliaikaisia. Jos jotkin arvioinnit tai testaukset edellyttävät erityisen teknisen monitahoisuuden vuoksi lisätietoja, jotka komissio voi tutkia vasta muiden asianomaisten kuin jäsenvaltion (jonka kanssa on jo käyty vuoropuhelua alustavan tutkinnan kuluessa) väliintulon jälkeen, ainoastaan tällöin asianomaiset voivat vedota menettelyn alkamishetkeen erityisillä perusteluilla. Tämä pätee myös rinnastettavuusarvioon.

134. Kun edellä kuvailtua todistustaakkaa on noudatettu, on perusteltua todeta, että unionin yleisen tuomioistuimen harjoittamassa valvonnassa on rajoitettava komission arvioinnissa tapahtuneeseen ilmeiseen arviointivirheeseen, sillä tuomioistuin ei voi aineellisesti puuttua jo tehtyihin monitahoisiin ja perusteellisiin arviointeihin. Muussa tapauksessa eli silloin, jos perustelut ovat puutteelliset ja vaillinaiset, tuomioistuimen harjoittaman valvonnan rajoittaminen komission arvioinnissa tapahtuneeseen ilmeiseen arviointivirheeseen saattaisi vääristää todistustaakan tarkoituksenmukaista jakoa niiden osapuolten vahingoksi, joilla on intressi ajaa komission näkemyksen vastaista kantaa.

135. Vaikka yhdyn tässä asiassa komission tekemiin väittämiin tuomioistuinvalvonnan rajoista, jotka vahvistetaan unionin tuomioistuimen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä²⁸ ja jotka koskevat riidanalaisen toimenpiteen luokittelua valikoivaksi, edellä todetun perustelujen puuttumisen vuoksi en voi päätyä toisen valitusperusteen hylkäämiseen, sillä se liittyy täysin perustellusti ensimmäiseen valitusperusteeseen.

136. Jos nimittäin unionin tuomioistuin ei päädy ensimmäisen valitusperusteen hyväksymiseen vaan toteaa, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole tehnyt päättelyvirhettä, kun se ei kumonnut komission päätöstä perustelujen puutteellisuuden perusteella, oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenevät seikat, kuten etenkin se, että menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä puuttuu vertaileva tarkastelu, ovat kuitenkin omiaan johtamaan päättelyyn, jonka mukaan komission päätöksessä on mahdollisesti ilmeinen arviointivirhe.

VI Ratkaisuehdotus

137. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

- hyväksyy ensimmäisen valitusperusteen
- kumoaa valituksenalaisen tuomion ja komission päätöksen.

²⁸ Tuomio 15.3.2021, komissio v. Puola (C-562/19 P, EU:C:2021:201, 50 ja 52 kohta).