



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (deuxième chambre)

3 décembre 2014*

« Aides d'État — Électricité — Compensation des coûts supplémentaires de production — Obligation de service public de produire certains volumes d'électricité à partir de charbon indigène — Mécanisme d'appel prioritaire — Décision de ne pas soulever d'objections — Décision déclarant l'aide compatible avec le marché intérieur — Recours en annulation — Affectation individuelle — Affectation substantielle de la position concurrentielle — Recevabilité — Absence d'ouverture de la procédure formelle d'examen — Difficultés sérieuses — Service d'intérêt économique général — Sécurité de l'approvisionnement en électricité — Article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/54/CE — Libre circulation des marchandises — Protection de l'environnement — Directive 2003/87/CE »

Dans l'affaire T-57/11,

Castelnou Energía, SL, établie à Madrid (Espagne), représentée initialement par M^e E. Garayar Gutiérrez, puis par M^{es} C. Fernández Vicién, A. Pereda Miquel et C. del Pozo de la Cuadra, puis par M^{es} Fernández Vicién, L. Pérez de Ayala Becerril et D. Antón Vega et enfin par M^{es} Fernández Vicién, Pérez de Ayala Becerril et C. Vila Gisbert, avocats,

partie requérante,

soutenue par

Greenpeace-España, établie à Madrid (Espagne), représentée initialement par M^{es} N. Ersbøll, S. Rating et A. Criscuolo, puis par M^{es} Ersbøll et Rating, avocats,

partie intervenante,

contre

Commission européenne, représentée par MM. É. Gippini Fournier et C. Urraca Caviedes, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenue par

Royaume d'Espagne, représenté initialement par M. J. Rodríguez Cárcamo, puis par M. M. Muñoz Pérez et M^{me} N. Díaz Abad, puis par M^{mes} Díaz Abad et S. Centeno Huerta et enfin par MM. A. Rubio González et M. Sampol Pucurull, abogados del Estado,

par

* Langue de procédure : l'espagnol.

Hidroeléctrica del Cantábrico, SA, établie à Oviedo (Espagne), représentée par M^{es} J. Álvarez de Toledo Saavedra et J. Portomeñe López, avocats,

par

E.ON Generación, SL, établie à Santander (Espagne), représentée initialement par M^{es} E. Sebastián de Erice Malo de Molina et S. Rodríguez Bajón, puis par M^e Rodríguez Bajón, avocats,

par

Comunidad Autónoma de Castilla y León, représentée initialement par M. K. Desai, solicitor, M^{es} S. Ciscal de Ugarte et M. Peristeraki, avocats, puis par M^e Ciscal de Ugarte,

et par

Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión), établie à Madrid (Espagne), représentée initialement par M. K. Desai, solicitor, M^{es} S. Ciscal de Ugarte et M. Peristeraki, avocats, puis par M^{es} Ciscal de Ugarte et A. Baumann, avocats,

parties intervenantes,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision C (2010) 4499 de la Commission, du 29 septembre 2010, relative à l'aide d'État N 178/2010 notifiée par le Royaume d'Espagne sous forme d'une compensation de service public associée à un mécanisme d'appel prioritaire en faveur des centrales de production d'énergie électrique utilisant du charbon indigène,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre),

composé de M^{me} M. E. Martins Ribeiro, président, MM. S. Gervasoni (rapporteur) et L. Madise, juges,

greffier : M. J. Palacio González, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 30 septembre 2014,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

- 1 Par la décision C (2010) 4499, du 29 septembre 2010, relative à l'aide d'État N 178/2010 notifiée par le Royaume d'Espagne en faveur de la production d'énergie électrique à partir de charbon indigène (ci-après la « décision attaquée »), la Commission européenne a, en substance, autorisé les aides prévues par le 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 (décret royal n° 134/2010, du 12 février 2010, établissant un mécanisme de restrictions visant à garantir l'approvisionnement et modifiant le décret royal n° 2019/1997, du 26 décembre 1997, qui organise et réglemente le marché de la production d'énergie électrique, BOE n° 51, du 27 février 2010, p. 19123), ainsi que par le projet de modifications ayant conduit à l'adoption, postérieurement à la décision attaquée, du 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 (décret royal n° 1221/2010, du 1^{er} octobre 2010, portant modification du décret royal n° 134/2010 et modifiant le décret royal n° 2019/1997, du 26 décembre 2010, qui organise et réglemente le marché de la production d'énergie électrique, BOE n° 239, du 2 octobre 2010, p. 83983) (ci-après la « mesure litigieuse »).

- 2 En vertu de la mesure litigieuse, les dix centrales de production d'énergie électrique qui sont identifiées à l'annexe II du Real Decreto 134/2010 sont obligées de s'approvisionner en charbon dit « indigène » (d'origine espagnole), dont le prix est plus élevé que celui d'autres combustibles, et de produire certains volumes d'électricité à partir dudit charbon (23,35 TWh par an).
- 3 Afin de pallier les difficultés d'accès au marché journalier de la vente d'électricité rencontrées par les centrales bénéficiaires, compte tenu du prix élevé du charbon qu'elles sont contraintes d'utiliser, la mesure litigieuse a instauré un « mécanisme d'appel prioritaire ». Le mécanisme d'appel prioritaire repose essentiellement sur l'achat de l'électricité produite par ces centrales de préférence à celle produite par les centrales utilisant du charbon importé, du fioul et du gaz naturel et par celles opérant à cycle combiné, laquelle est retirée du marché journalier de l'énergie aux fins d'assurer la vente sur ce marché des volumes d'électricité produits par les centrales bénéficiaires à partir de charbon indigène.
- 4 Les propriétaires des centrales bénéficiaires se voient octroyer une compensation égale à la différence entre les coûts supplémentaires de production qu'ils ont supportés et le prix de vente sur le marché journalier de l'électricité. L'annexe II du Real Decreto 134/2010 établit la méthode de calcul de cette compensation ainsi que le mode de fixation des volumes d'électricité que les centrales bénéficiaires doivent produire annuellement. Le financement du mécanisme s'opère par le biais d'un fonds contrôlé par l'État. Les dépenses annuelles prévues s'élèvent à 400 millions d'euros.
- 5 Il est prévu que la mesure litigieuse expirera au plus tard le 31 décembre 2014.
- 6 À la suite de contacts préalables à la notification, entamés en janvier 2010, le Royaume d'Espagne a, sur le fondement de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, formellement notifié la mesure litigieuse à la Commission (paragraphe 1, 7 et 11 de la décision attaquée).
- 7 Après avoir considéré que les obligations imposées par la mesure litigieuse aux propriétaires des centrales bénéficiaires correspondaient à la gestion d'un service d'intérêt économique général (ci-après le « SIEG »), justifié par la garantie de la sécurité de l'approvisionnement en électricité (paragraphe 77 à 103 de la décision attaquée), la Commission a conclu à l'existence d'une aide d'État, en raison du non-respect de la quatrième condition posée par l'arrêt du 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, Rec, EU:C:2003:415), relative à la méthode de détermination du niveau de compensation des obligations de service public (paragraphe 104 à 127 de la décision attaquée). Elle a néanmoins déclaré l'aide en cause compatible avec le marché intérieur, en vertu de l'article 106, paragraphe 2, TFUE, selon lequel « [l]es entreprises chargées de la gestion de [SIEG] [...] sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie » (paragraphe 128 à 163 de la décision attaquée).
- 8 La Commission a, dès lors, décidé, sur le fondement de l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article [108 TFUE] (JO L 83, p. 1), de ne pas soulever d'objections à l'égard de cette aide d'État.

Procédure et conclusions des parties

- 9 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 27 janvier 2011, la requérante, Castelnou Energía, SL, a introduit le présent recours.

- 10 Par actes déposés au greffe du Tribunal, les 3 et 17 mars, 13 et 14 avril 2011, le Royaume d'Espagne, Hidroeléctrica del Cantábrico, SA, E.ON Generación, SL, la Comunidad Autónoma de Castilla y León et la Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión) ont demandé à intervenir au soutien des conclusions de la Commission dans la présente affaire. Par acte déposé au greffe du Tribunal le 3 mai 2011, Greenpeace-España a demandé à intervenir au soutien des conclusions de la requérante.
- 11 La requérante a demandé le traitement confidentiel, à l'égard de ces demandeurs en intervention, de certains éléments contenus dans la requête, dans la réplique et dans le corrigendum apporté à la réplique, ainsi que de certains éléments contenus dans le mémoire en intervention du Royaume d'Espagne.
- 12 Par ordonnances du président de la huitième chambre du Tribunal du 13 juillet 2011, le Royaume d'Espagne, Hidroeléctrica del Cantábrico, E.ON Generación, la Comunidad Autónoma de Castilla y León et Carbunión ont été admis à intervenir au soutien des conclusions de la Commission. La décision sur le bien-fondé des demandes de traitement confidentiel a été réservée.
- 13 Le Royaume d'Espagne et Hidroeléctrica del Cantábrico ont demandé le traitement confidentiel, à l'égard des autres intervenants, de certains éléments contenus dans leurs mémoires en intervention respectifs.
- 14 Par ordonnance du 6 novembre 2012, le président de la huitième chambre du Tribunal a admis l'intervention de Greenpeace-España au soutien des conclusions de la requérante. La décision sur le bien-fondé des demandes de traitement confidentiel a été réservée.
- 15 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, le juge rapporteur a été affecté à la deuxième chambre, à laquelle la présente affaire a, par conséquent, été attribuée.
- 16 Par ordonnance du 9 décembre 2013, le président de la deuxième chambre du Tribunal a accueilli l'ensemble des demandes de traitement confidentiel à l'exception de celles, formulées par la requérante à l'égard du Royaume d'Espagne, portant sur certains passages occultés dans la requête et dans la réplique, telle que rectifiée. Lors de l'audience, le représentant de la requérante a spontanément indiqué qu'il renonçait à la confidentialité des données dont il avait demandé la protection, ce qui a été acté au procès-verbal de l'audience.
- 17 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- déclarer le recours recevable ;
 - annuler la décision attaquée ;
 - condamner la Commission et les intervenants la soutenant aux dépens.
- 18 Greenpeace-España, intervenant au soutien de la requérante, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler la décision attaquée ;
 - condamner la Commission aux dépens, en ce compris les dépens qu'elle a exposés.
- 19 La Commission, soutenue par le Royaume d'Espagne, E.ON Generación, la Comunidad Autónoma de Castilla y León et Carbunión, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours comme irrecevable et, à titre subsidiaire, comme non fondé ;

— condamner la requérante aux dépens.

20 Hidroeléctrica del Cantábrico conclut à ce qu'il plaise au Tribunal de rejeter le recours.

En droit

1. *Sur la recevabilité*

- 21 Sans soulever formellement une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 114 du règlement de procédure du Tribunal, la Commission, soutenue par le Royaume d'Espagne, Hidroeléctrica del Cantábrico, E.ON Generación, la Comunidad Autónoma de Castilla y León et Carbuniión, invoque l'irrecevabilité du présent recours pour absence de qualité pour agir de la requérante.
- 22 À titre liminaire, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, « [t]oute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution ».
- 23 En l'espèce, la décision attaquée a pour unique destinataire le Royaume d'Espagne et concerne une aide individuelle au sens de l'article 1^{er}, sous e), du règlement n° 659/1999, dès lors qu'elle est octroyée à dix centrales identifiées à l'annexe II du Real Decreto 134/2010 (voir point 2 ci-dessus). La décision attaquée ayant ainsi une portée individuelle, il ne peut s'agir d'un acte réglementaire, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, qui vise tout acte de portée générale à l'exception des actes législatifs (voir, en ce sens, ordonnance du 3 avril 2014, CFE-CGC France Télécom-Orange/Commission, T-2/13, EU:T:2014:226, point 28).
- 24 Il s'ensuit que, la requérante n'étant pas destinataire de la décision attaquée, son recours n'est recevable qu'à la condition qu'elle soit directement et individuellement concernée par ladite décision.
- 25 Selon une jurisprudence constante, les sujets autres que les destinataires d'une décision ne sauraient prétendre être individuellement concernés que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, les individualise d'une manière analogue à celle dont le destinataire d'une telle décision le serait (arrêts du 15 juillet 1963, Plaumann/Commission, 25/62, Rec, EU:C:1963:17, 223 ; du 19 mai 1993, Cook/Commission, C-198/91, Rec, EU:C:1993:197, point 20 ; du 15 juin 1993, Matra/Commission, C-225/91, Rec, EU:C:1993:239, point 14, et du 13 décembre 2005, Commission/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, Rec, EU:C:2005:761, point 33).
- 26 Le présent recours concernant une décision de la Commission en matière d'aides d'État, il y a lieu de relever que, dans le cadre de la procédure de contrôle des aides d'État, doivent être distinguées, d'une part, la phase préliminaire d'examen des aides, instituée à l'article 108, paragraphe 3, TFUE, qui a seulement pour objet de permettre à la Commission de se former une première opinion sur la compatibilité partielle ou totale de l'aide en cause et, d'autre part, la phase d'examen, visée à l'article 108, paragraphe 2, TFUE. Ce n'est que dans le cadre de celle-ci, qui est destinée à permettre à la Commission d'avoir une information complète sur l'ensemble des données de l'affaire, que le traité prévoit l'obligation, pour la Commission, de mettre en demeure les intéressés de présenter leurs observations (arrêt du 10 juillet 2012, Smurfit Kappa Group/Commission, T-304/08, Rec, EU:T:2012:351, point 45 ; voir également, en ce sens, arrêt du 11 septembre 2008, Allemagne e.a./Kronofrance, C-75/05 P et C-80/05 P, Rec, EU:C:2008:482, point 37 et jurisprudence citée).

- 27 Il en résulte que, lorsque, sans ouvrir la procédure formelle d'examen, prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE, la Commission constate, par une décision prise sur le fondement de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, qu'une aide est compatible avec le marché intérieur, les bénéficiaires de ces garanties de procédure ne peuvent en obtenir le respect que s'ils ont la possibilité de contester cette décision devant le juge de l'Union européenne. Pour ces motifs, celui-ci déclare recevable un recours visant à l'annulation d'une telle décision, introduit par un intéressé au sens de l'article 108, paragraphe 2, TFUE, lorsque l'auteur de ce recours tend, par l'introduction de celui-ci, à faire sauvegarder les droits procéduraux qu'il tire de cette dernière disposition (arrêt *Smurfit Kappa Group/Commission*, point 26 supra, EU:T:2012:351, point 46 ; voir également arrêt *Allemagne e.a./Kronofrance*, point 26 supra, EU:C:2008:482, point 38 et jurisprudence citée) .
- 28 En revanche, si l'auteur du recours met en cause le bien-fondé de la décision appréciant la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur, le simple fait qu'il puisse être considéré comme intéressé au sens de l'article 108, paragraphe 2, TFUE ne saurait suffire pour que soit admise la recevabilité du recours. Il doit alors démontrer qu'il bénéficie d'un statut particulier au sens de l'arrêt *Plaumann/Commission*, point 25 supra (EU:C:1963:17).
- 29 En l'espèce, la requérante est une partie intéressée au sens de l'article 108, paragraphe 2, TFUE, celle-ci étant, ainsi qu'elle le soutient, sans être contredite ni par la Commission, ni par les intervenants, ni par aucune des pièces du dossier, une concurrente directe des centrales bénéficiaires de la mesure litigieuse. Toutefois, la requérante ne se limite pas, par les moyens soulevés à l'appui de son recours, à mettre en cause l'absence, dans les circonstances de l'espèce, de l'ouverture de la procédure formelle d'examen, mais conteste également le bien-fondé de la décision d'appréciation de l'aide. À cet égard, les parties s'opposent sur le point de savoir si la requérante bénéficie d'un statut particulier l'individualisant par rapport aux autres opérateurs concernés et si, à ce titre, elle est recevable à contester le bien-fondé de l'appréciation de la compatibilité de l'aide en cause avec le marché intérieur qui est contenue dans la décision attaquée, indépendamment de la sauvegarde de ses droits procéduraux.
- 30 Il y a lieu de rappeler, à cet égard, que, lorsqu'une partie requérante conteste le bien-fondé d'une décision de la Commission refusant d'ouvrir la procédure formelle d'examen, la seule circonstance qu'un acte est susceptible d'exercer une certaine influence sur les rapports de concurrence existant sur le marché pertinent et que l'entreprise concernée se trouve dans une relation de concurrence avec le bénéficiaire de cet acte ne saurait suffire. Dès lors, une entreprise ne saurait se prévaloir uniquement de sa qualité de concurrente par rapport à l'entreprise bénéficiaire, mais doit établir, en outre, qu'elle est dans une situation de fait qui l'individualise d'une manière analogue à celle dont le destinataire de la décision le serait (arrêts du 22 novembre 2007, *Espagne/Lenzing*, C-525/04 P, Rec, EU:C:2007:698, points 32 et 33, et du 22 décembre 2008, *British Aggregates/Commission*, C-487/06 P, Rec, EU:C:2008:757, points 47 et 48). Il en serait notamment ainsi dans le cas où la position de la partie requérante sur le marché serait substantiellement affectée par l'aide faisant l'objet de la décision en cause, cette atteinte substantielle à sa position concurrentielle la distinguant des autres opérateurs affectés par ladite aide (voir arrêt *Allemagne e.a./Kronofrance*, point 26 supra, EU:C:2008:482, point 40 et jurisprudence citée ; voir également, en ce sens, arrêt *Smurfit Kappa Group/Commission*, point 26 supra, EU:T:2012:351, point 57).
- 31 Selon une jurisprudence également constante, la démonstration d'une atteinte substantielle portée à la position d'un concurrent sur le marché ne saurait être limitée à la présence de certains éléments indiquant une dégradation de ses performances commerciales ou financières. En effet, l'octroi d'une aide d'État peut porter atteinte à la situation concurrentielle d'un opérateur, notamment en provoquant un manque à gagner ou une évolution moins favorable que celle qui aurait été enregistrée en l'absence d'une telle aide. De même, l'intensité d'une telle atteinte est susceptible de varier selon un grand nombre de facteurs tels que, notamment, la structure du marché en cause ou la nature de l'aide en question (arrêt *Espagne/Lenzing*, point 30 supra, EU:C:2007:698, point 35, et ordonnance du 11 janvier 2012, *Phoenix-Reisen et DRV/Commission*, T-58/10, EU:T:2012:3, point 46). Par ailleurs, il

n'appartient pas au juge de l'Union, au stade de l'examen de la recevabilité, de se prononcer de façon définitive sur les rapports de concurrence entre une partie requérante et les bénéficiaires des mesures en cause. Dans ce contexte, il incombe seulement à la partie requérante d'indiquer de façon pertinente les raisons pour lesquelles la décision attaquée est susceptible de léser ses intérêts légitimes en affectant substantiellement sa position sur le marché en cause (voir ordonnance Phoenix-Reisen et DRV/Commission, précitée, EU:T:2012:3, point 45 et jurisprudence citée).

- 32 En l'espèce, la requérante a fourni les éléments permettant d'établir une affectation substantielle de sa position concurrentielle par la mesure litigieuse la distinguant des autres opérateurs affectés par ladite mesure, ou, à tout le moins, qu'elle se trouve dans une situation de fait qui l'individualise.
- 33 Premièrement, la requérante a précisé que l'affectation plus importante de sa position concurrentielle que celle de la plupart des autres centrales à cycle combiné s'expliquait par la situation géographique particulière de sa centrale. Elle est en effet située dans la région d'Aragón (Espagne), région qui non seulement se trouve en situation de surcapacité, mais est au surplus celle dans laquelle est implantée la principale centrale bénéficiaire de la mesure litigieuse (Teruel), chargée de produire plus du quart du volume de l'électricité devant être produite à partir de charbon indigène (voir le tableau reproduit au paragraphe 62 de la décision attaquée).
- 34 La requérante a fourni des données confirmant cette allégation. Elle a ainsi présenté, dans la réplique ainsi que dans ses observations sur les mémoires des intervenants au soutien de la Commission, les pourcentages de l'électricité produite par les centrales à cycle combiné retirée du marché journalier au cours du mois de juin 2011 du fait de la mise en œuvre de la mesure litigieuse. Il y a lieu de préciser à cet égard, tout d'abord, ainsi que l'a d'ailleurs souligné la Commission à propos de données présentées par plusieurs intervenants, que ces données postérieures à la décision attaquée et à l'introduction du recours peuvent être prises en compte aux fins de vérifier la recevabilité du présent recours. En effet, si la recevabilité d'un recours s'apprécie à la date de son introduction, la condition particulière de recevabilité qu'est l'affectation substantielle de la position concurrentielle par une mesure d'aide non encore mise en œuvre suppose une analyse prospective, qui peut être confirmée par des données postérieures à cette date (voir, en ce sens, arrêts du 21 octobre 2004, *Lenzing/Commission*, T-36/99, Rec, EU:T:2004:312, point 87, et du 20 septembre 2007, *Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Commission*, T-375/03, EU:T:2007:293, point 60). En l'espèce, la mesure litigieuse ayant été mise en œuvre en février 2011, il ne saurait être reproché à la requérante de ne pas avoir fourni de telles données dans sa requête, introduite le 27 janvier 2011. Il y a lieu de relever, ensuite, que la Commission de même que le Royaume d'Espagne, à qui les pourcentages en cause ont été communiqués à la suite du refus de leur traitement confidentiel, n'ont aucunement cherché à établir leur caractère erroné, alors qu'ils en avaient la possibilité, s'agissant de pourcentages dont la requérante avait précisé qu'ils avaient été calculés à partir de données publiées par l'opérateur de système du marché électrique en Espagne (Red Eléctrica de España, REE).
- 35 Il ressort des pourcentages communiqués par la requérante que l'application de la mesure litigieuse ne produit pas les mêmes effets sur toutes les centrales à cycle combiné et que la centrale de la requérante fait partie des trois centrales à cycle combiné qui sont les plus touchées parmi les 39 centrales répertoriées. Plus précisément, la centrale de la requérante est deux fois plus affectée par la mesure litigieuse que le sont en moyenne l'ensemble des centrales à cycle combiné (60,8 contre 27,6 %). Par ailleurs, la centrale la plus affectée par la mesure litigieuse (Escatrón 3) est située, comme celle de la requérante, dans la région d'Aragón.
- 36 Deuxièmement, la requérante a précisé, sans être contredite sur ce point, que, à la différence des deux centrales à cycle combiné les plus touchées appartenant à des groupes propriétaires d'autres centrales bénéficiant de la mesure litigieuse, le groupe auquel elle appartient ne possédait pas d'autre centrale et ainsi ne pouvait compenser les pertes occasionnées par la mesure litigieuse, qu'elle estime à plus de 50 millions d'euros, par les recettes générées par ladite mesure.

- 37 La requérante a ainsi établi l'existence d'une atteinte à sa position concurrentielle de nature à la distinguer des autres centrales non bénéficiaires lésées par la mesure litigieuse.
- 38 Aucun des arguments et éléments présentés par la Commission et les intervenants la soutenant ne sont à même de remettre en cause cette considération.
- 39 Premièrement, contrairement à ce que soutiennent la Commission et le Royaume d'Espagne, et ainsi qu'il sera jugé notamment aux points 95 et 96 ci-après, le mécanisme d'appel prioritaire fait partie intégrante de la mesure d'aide notifiée, de sorte que les effets de ce mécanisme, tels qu'ils ont été pris en compte aux points 33 à 36 ci-dessus, peuvent suffire à établir l'affectation individuelle de la requérante par la mesure litigieuse faisant l'objet de la décision attaquée.
- 40 Deuxièmement, les arguments et données invoqués par la Commission et le Royaume d'Espagne visant à établir que la production des centrales à cycle combiné n'a pas été affectée par la mesure litigieuse ne sont pas pertinents en l'espèce, dès lors que, comme le souligne à juste titre la requérante, ceux-ci portent de manière générale sur l'ensemble des centrales relevant de cette catégorie et ne permettent pas d'exclure l'existence de situations particulières au sein de cette catégorie. Bien plus, si tant est que, comme le font valoir ces parties, la production d'énergie électrique par les centrales à cycle combiné aurait augmenté depuis la mise en œuvre de la mesure litigieuse, cette augmentation ne ferait que conforter la particularité de la situation de la requérante parmi les centrales relevant de sa catégorie, dès lors que celle-ci a affirmé que, dans les mois consécutifs à la mise en application de la mesure litigieuse, sa centrale avait été placée pendant de longues périodes dans une situation d'arrêt, conduisant nécessairement à la diminution de sa production, sans que ni la Commission, ni les intervenants à son soutien ne fournissent d'éléments de nature à remettre en cause cette affirmation.
- 41 Troisièmement, ne sont pas davantage pertinents aux fins de contester l'affectation individuelle de la requérante en l'espèce les arguments avancés par le Royaume d'Espagne et Hidroeléctrica del Cantábrico, consistant en substance à considérer que la requérante était en mesure d'éviter la dégradation de ses performances commerciales ou financières en installant sa centrale dans une autre région ou en trouvant des débouchés sur d'autres marchés. En effet, selon la jurisprudence, le fait qu'une entreprise réussisse à éviter ou à limiter une telle dégradation, par exemple en réalisant des économies ou en se développant sur d'autres marchés plus rentables, ne saurait conduire à exclure sa qualité pour agir, dès lors que de telles démarches ne remettent pas en cause et même sont la conséquence des répercussions substantielles de l'aide sur sa situation (voir, en ce sens, arrêt Espagne/Lenzing, point 30 supra, EU:C:2007:698, point 36). Il peut être relevé, en tout état de cause, que, selon les données fournies par le Royaume d'Espagne et la requérante, non contestées par les autres parties, cette dernière ne peut être considérée comme ayant évité ou limité la dégradation de sa situation commerciale en trouvant des débouchés sur d'autres marchés. En effet, pendant les sept premiers mois d'application de la mesure litigieuse, elle n'a pu écouler sur le marché dit « des restrictions techniques » qu'environ 15 % de la quantité d'électricité retirée du marché du fait de la mesure litigieuse pour le seul mois de juin 2011.
- 42 Quatrièmement, n'est pas non plus pertinent le fait allégué par Hidroeléctrica del Cantábrico lors de l'audience et non contesté par la requérante, selon lequel l'électricité produite par cette dernière n'a pas été retirée du marché en application de la mesure litigieuse au cours des années 2012 à 2014. En effet, d'une part, comme l'a précisé la requérante lors de l'audience, cette absence de retrait s'explique par sa décision de ne plus présenter d'offre d'électricité sur le marché journalier et ainsi de prolonger sa situation d'arrêt, compte tenu de l'ampleur du retrait de ses offres en 2011 et de la difficulté consécutive d'assumer ses engagements contractuels d'approvisionnement en gaz. Cette explication, qui ne fait que conforter l'importance de l'impact produit par la mesure litigieuse sur la situation concurrentielle de la requérante, n'est pas infirmée par l'allégation par plusieurs intervenants de l'absence de compétitivité des offres de la requérante. En effet, un tel problème de compétitivité peut justifier l'absence d'acceptation d'une offre, mais non l'absence de présentation de ladite offre et il n'est au surplus pas exclu que ce prétendu problème de compétitivité soit précisément causé par la

mesure litigieuse, la requérante n'ayant eu aucune difficulté à placer ses offres sur le marché journalier avant l'entrée en vigueur de ladite mesure. D'autre part et en tout état de cause, les parties ayant admis lors de l'audience que la mesure litigieuse avait produit ses effets les plus importants au cours de l'année 2011 et les données fournies par la requérante en vue d'établir l'affectation substantielle de sa position concurrentielle pendant ladite année n'ayant pas été contestées, il ne saurait être exigée d'elle, aux fins de la reconnaissance de la recevabilité de son recours, qu'elle démontre également en l'espèce son affectation substantielle pendant toute la durée d'application de la mesure litigieuse.

- 43 La requérante est, par conséquent, individuellement concernée par la décision attaquée. Elle est également directement concernée par la décision attaquée, dès lors que, en l'espèce, la possibilité que les autorités espagnoles décident de ne pas accorder les aides autorisées est purement théorique et que la volonté desdites autorités d'agir en ce sens ne fait aucun doute (voir, en ce sens, arrêt du 18 novembre 2009, *Scheucher-Fleisch e.a./Commission*, T-375/04, Rec, EU:T:2009:445, point 36 et jurisprudence citée).
- 44 Il résulte de tout ce qui précède que le présent recours doit être déclaré recevable dans son intégralité.

2. Sur le fond

- 45 La requérante soulève formellement huit moyens au soutien de son recours, qui peuvent être regroupés en cinq moyens.

Sur le premier moyen, tiré de la violation des droits procéduraux de la requérante prévus par l'article 108, paragraphe 2, TFUE ainsi que des principes généraux du respect des droits de la défense et de bonne administration

- 46 La requérante, soutenue par Greenpeace-España, fait valoir que la Commission a violé ses droits procéduraux en raison de l'absence d'ouverture de la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE. Selon la requérante, en refusant d'ouvrir la procédure formelle d'examen, la Commission aurait également méconnu son obligation d'examen diligent et impartial de la mesure litigieuse et, ainsi, le principe de bonne administration, de même que le principe du respect des droits de la défense, dès lors qu'elle n'aurait pas été mise en mesure de présenter ses observations en sa qualité de partie intéressée.
- 47 À titre liminaire, il convient de rappeler que, dans le cadre de la procédure de contrôle des aides d'État, doivent être distinguées, d'une part, la phase préliminaire d'examen des aides instituée à l'article 108, paragraphe 3, TFUE et, d'autre part, la phase formelle d'examen visée à l'article 108, paragraphe 2, TFUE (voir point 26 ci-dessus). Selon une jurisprudence constante, la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE revêt un caractère indispensable dès lors que la Commission éprouve des difficultés sérieuses pour apprécier si une aide est compatible avec le marché intérieur (voir arrêt du 10 février 2009, *Deutsche Post et DHL International/Commission*, T-388/03, Rec, EU:T:2009:30, point 88 et jurisprudence citée).
- 48 La Commission ne peut donc s'en tenir à la phase préliminaire prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE pour prendre une décision favorable à une mesure étatique que si elle est en mesure d'acquiescer à la conviction, au terme d'un premier examen, que cette mesure soit ne constitue pas une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, soit, si elle est qualifiée d'aide, est compatible avec le traité. En revanche, si ce premier examen a conduit la Commission à la conviction contraire, ou même n'a pas permis de surmonter toutes les difficultés soulevées par l'appréciation de la mesure considérée, la Commission a le devoir de s'entourer de tous les avis nécessaires et d'ouvrir, à cet effet, la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE (arrêts *British Aggregates/Commission*, point 30 supra, EU:C:2008:757, points 186 et 187, et du 27 septembre 2011, *3F/Commission*, T-30/03 RENV, Rec, EU:T:2011:534, point 53).

- 49 Cette obligation résulte directement de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, tel qu'il a été interprété par la jurisprudence, et est confirmée par les dispositions de l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 659/1999, lorsque la Commission constate, après un examen préliminaire, que la mesure notifiée suscite des doutes quant à sa compatibilité avec le marché intérieur (voir arrêt *Smurfit Kappa Group/Commission*, point 26 *supra*, EU:T:2012:351, point 62 et jurisprudence citée).
- 50 Dès lors, il appartient à la Commission de déterminer, en fonction des circonstances de fait et de droit propres à l'affaire, si les difficultés rencontrées dans l'examen de la compatibilité de l'aide nécessitent l'ouverture de la procédure formelle d'examen. Cette appréciation doit respecter trois exigences (voir arrêt *Deutsche Post et DHL International/Commission*, point 47 *supra*, EU:T:2009:30, point 89 et jurisprudence citée).
- 51 Premièrement, l'article 108 TFUE circonscrit le pouvoir de la Commission de se prononcer sur la compatibilité d'une aide avec le marché intérieur au terme de la procédure d'examen préliminaire aux seules mesures ne soulevant pas de difficultés sérieuses, de telle sorte que ce critère revêt un caractère exclusif. Ainsi, la Commission ne saurait refuser d'ouvrir la procédure formelle d'examen en se prévalant d'autres circonstances, telles que l'intérêt de tiers, des considérations d'économie de procédure ou tout autre motif de convenance administrative ou politique (voir arrêt *Deutsche Post et DHL International/Commission*, point 47 *supra*, EU:T:2009:30, point 90 et jurisprudence citée).
- 52 Deuxièmement, lorsqu'elle se heurte à des difficultés sérieuses, la Commission est tenue d'ouvrir la procédure formelle et ne dispose, à cet égard, d'aucun pouvoir discrétionnaire (arrêt *Deutsche Post et DHL International/Commission*, point 47 *supra*, EU:T:2009:30, point 91).
- 53 Troisièmement, la notion de difficultés sérieuses revêt un caractère objectif. L'existence de telles difficultés doit être recherchée tant dans les circonstances d'adoption de l'acte attaqué que dans son contenu, d'une manière objective, en mettant en rapport les motifs de la décision avec les éléments dont la Commission pouvait disposer lorsqu'elle s'est prononcée sur la compatibilité de l'aide litigieuse avec le marché intérieur. Il en découle que, contrairement à ce que soutient E.ON Generación, le contrôle de légalité effectué par le Tribunal sur l'existence de difficultés sérieuses, par nature, ne peut se limiter à la recherche de l'erreur manifeste d'appréciation (voir, en ce sens, arrêt *Deutsche Post et DHL International/Commission*, point 47 *supra*, EU:T:2009:30, point 92 et jurisprudence citée).
- 54 À cet égard, il convient de relever que la partie requérante supporte la charge de la preuve de l'existence de difficultés sérieuses, preuve qu'elle peut fournir à partir d'un faisceau d'indices concordants, relatifs, d'une part, aux circonstances et à la durée de la phase préliminaire d'examen et, d'autre part, au contenu de la décision attaquée (arrêts du 15 mars 2001, *Prayon-Rupel/Commission*, T-73/98, Rec, EU:T:2001:94, point 49, et du 16 septembre 2013, *Colt Télécommunications France/Commission*, T-79/10, EU:T:2013:463, point 37).
- 55 En l'espèce, selon la requérante, l'existence de difficultés sérieuses nécessitant l'ouverture de la procédure formelle d'examen serait révélée par des indices relatifs, d'une part, à la procédure préliminaire d'examen et, d'autre part, au contenu de la décision attaquée.

Indices relatifs à la procédure préliminaire d'examen

- 56 Selon la requérante, quatre circonstances caractérisant la procédure préliminaire d'examen ayant donné lieu à l'adoption de la décision attaquée démontreraient l'existence de difficultés sérieuses rencontrées par la Commission lors de son appréciation de la mesure litigieuse.

– Sur le premier indice, tenant à la durée de la procédure préliminaire d'examen

- 57 La requérante fait valoir que la durée excessive de la procédure préliminaire d'examen en l'espèce est révélatrice de l'existence de difficultés sérieuses. En effet, la décision attaquée aurait été adoptée près de quatre mois et demi après la notification de la mesure litigieuse, alors que le délai prévu par le règlement n° 659/1999 est de deux mois. Cette durée s'expliquerait par les doutes existants, au sein même de la Commission, quant à la compatibilité de la mesure litigieuse avec le marché intérieur. La requérante ajoute, dans la réplique, que, en tenant compte de la date de prénotification de la mesure litigieuse, le 18 décembre 2009, la procédure préliminaire d'examen aurait même duré plus de neuf mois.
- 58 Selon une jurisprudence constante, la durée de l'examen préliminaire peut, avec d'autres éléments, constituer un indice de difficultés sérieuses rencontrées par la Commission, si elle excède notablement ce qu'implique normalement un tel examen (arrêts du 10 mai 2000, SIC/Commission, T-46/97, Rec, EU:T:2000:123, point 102, et du 10 juillet 2012, TF1 e.a./Commission, T-520/09, EU:T:2012:352, point 54).
- 59 En vertu de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 659/1999, l'examen préliminaire débute dès la réception de la notification de la mesure concernée. L'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 659/1999 prévoit que les décisions mettant fin à l'examen préliminaire sont prises dans un délai de deux mois. Selon cette disposition, ce délai court à compter du jour suivant celui de la réception d'une notification complète.
- 60 Il convient de préciser que, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 659/1999, une notification n'est complète que si elle permet à la Commission de prendre une décision conformément à la procédure d'examen préliminaire et à la procédure formelle d'examen. En outre, aux termes de l'article 4, paragraphe 5, de ce même règlement, « [l]a notification est considérée comme complète si, dans les deux mois de sa réception ou de la réception de toute information additionnelle réclamée, la Commission ne réclame pas d'autres informations ».
- 61 Il résulte de ces dispositions combinées qu'une notification ne peut être regardée comme complète qu'à la réception par la Commission de l'ensemble des informations lui permettant de se forger une première opinion sur la nature et les effets de la mesure concernée. Ces informations sont réputées contenues dans la notification si la Commission ne présente aucune demande d'informations additionnelles dans les deux mois suivant sa réception. En revanche, si la Commission présente des demandes d'informations additionnelles, la notification doit être regardée comme complète à la date de réception des dernières informations demandées, de sorte que le délai de deux mois prévu à l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 659/1999 ne commence à courir qu'à partir de cette date (arrêt TF1 e.a./Commission, point 58 supra, EU:T:2012:352, points 61 et 62).
- 62 En l'espèce, le Royaume d'Espagne a notifié la mesure litigieuse à la Commission le 12 mai 2010 (paragraphe 1 de la décision attaquée). Cette notification a été complétée les 14 et 15 juin 2010 (paragraphe 2 de la décision attaquée).
- 63 Cette notification n'ayant pas été considérée comme complète par la Commission, cette dernière a demandé au Royaume d'Espagne des informations complémentaires par lettre du 13 août 2010 (paragraphe 3 de la décision attaquée).
- 64 Les autorités espagnoles ont répondu à cette demande par courrier du 31 août 2010 (paragraphe 3 de la décision attaquée).
- 65 Les 3 et 17 septembre 2010, les autorités espagnoles ont, ainsi qu'elles l'ont précisé lors de l'audience, transmis spontanément des informations supplémentaires à la Commission (paragraphe 4 et 5 de la décision attaquée).

- 66 C'est ainsi au plus tôt à compter de la réception des dernières informations complémentaires envoyées par les autorités espagnoles en réponse à une demande de la Commission (voir point 60 ci-dessus), à savoir le 31 août 2010, date de leur dernière réponse à la demande d'informations du 13 août 2010, qu'il convient de calculer la durée de la procédure d'examen préliminaire, et non, comme le soutient la requérante, à partir de la notification initiale du 12 mai 2010, voire dès le 18 décembre 2009. Dès lors, ni les délais antérieurs à la notification initiale ni ceux intervenus entre celle-ci et la dernière réponse des autorités espagnoles n'entrent dans le calcul de la durée de la procédure préliminaire d'examen.
- 67 Partant, il convient de considérer que, contrairement à ce que fait valoir la requérante, la décision attaquée, datée du 29 septembre 2010, a été adoptée dans le délai de deux mois prescrit par le règlement n° 659/1999, qui a commencé à courir le jour suivant le 31 août 2010, et non dans le délai de quatre mois et demi, voire de plus de neuf mois, allégué par la requérante.
- 68 Par conséquent, la requérante ne saurait valablement soutenir que la durée de la procédure préliminaire d'examen constitue un indice de l'existence de difficultés sérieuses.
- Sur le deuxième indice, tenant aux échanges entre la Commission et les autorités espagnoles
- 69 La requérante soutient que le fait que la Commission ait reçu cinq courriers des autorités espagnoles contenant des informations complémentaires met en évidence la complexité du dossier. Elle précise que, si la Commission n'avait émis aucun doute, le Royaume d'Espagne n'aurait pas jugé nécessaire de lui fournir autant d'informations.
- 70 À cet égard, il y a lieu de rappeler la jurisprudence constante selon laquelle le seul fait que des discussions se soient instaurées entre la Commission et l'État membre notifiant durant la phase d'examen préliminaire et que, dans ce cadre, des informations complémentaires aient pu être demandées par la Commission sur les mesures soumises à son contrôle ne peut pas, en soi, être considéré comme un indice de ce que cette institution se trouvait confrontée à des difficultés sérieuses d'appréciation. Toutefois, il ne saurait être exclu que la teneur des discussions engagées entre la Commission et l'État membre notifiant durant cette phase de la procédure puisse, dans certaines circonstances, révéler l'existence de telles difficultés (voir arrêt TF1 e.a./Commission, point 58 supra, EU:T:2012:352, points 76 et 77 et jurisprudence citée).
- 71 En l'espèce, la Commission a, le 13 août 2010, envoyé une demande d'informations au Royaume d'Espagne et ce dernier a adressé à la Commission non seulement une réponse à cette demande, mais également plusieurs informations supplémentaires, soit au total cinq courriers en plus de la notification initiale.
- 72 Toutefois, la Commission a indiqué avoir demandé uniquement, ainsi que le Royaume d'Espagne l'a confirmé lors de l'audience, une série de précisions techniques, portant notamment sur le calcul de la compensation, ainsi que des informations additionnelles relatives aux risques pesant sur la sécurité de l'approvisionnement en électricité. Son champ d'investigation est ainsi resté limité à la stricte appréciation de la mesure litigieuse notifiée au regard de certaines conditions posées par l'article 106, paragraphe 2, TFUE. Cette demande d'informations ne saurait donc, en tant que telle, être considérée comme révélant l'existence de difficultés sérieuses. Par ailleurs, n'est pas non plus considéré par la jurisprudence comme étant révélateur de difficultés sérieuses le fait que les questions posées dans les demandes d'informations et les réponses qui y sont données, notamment du fait qu'elles sont nombreuses, laissent entrevoir des doutes éprouvés par la Commission à l'égard de la mesure notifiée au regard des dispositions relatives aux aides d'État, dès lors que ces doutes ont pu être dissipés à la suite des réponses des autorités nationales auxdites demandes (voir arrêt Colt Télécommunications France/Commission, point 54 supra, EU:T:2013:463, points 63 et 65 et jurisprudence citée). Or, en

l'espèce, le fait que la Commission n'ait pas éprouvé le besoin d'envoyer une seconde demande d'informations à la suite des réponses données à la première demande atteste du fait que, à supposer qu'elle ait émis des doutes à l'égard de la mesure litigieuse, ceux-ci ont été dissipés.

73 Dans ces conditions, les échanges entre la Commission et les autorités espagnoles ne sauraient être considérés comme révélant l'existence de difficultés sérieuses posées par l'examen de la mesure litigieuse.

– Sur le troisième indice, tenant à la modification de la mesure litigieuse

74 Dans la réplique, la requérante soutient, en se fondant sur la jurisprudence, que le fait, confirmé par le Royaume d'Espagne, que la Commission ait demandé aux autorités espagnoles de modifier la mesure litigieuse est révélateur de l'existence de doutes sérieux quant à sa compatibilité avec le marché intérieur.

75 Il y a lieu de relever, à cet égard, que considérer, comme le fait la requérante, que la modification de la mesure litigieuse, à supposer qu'elle soit intervenue à la demande de la Commission au cours de la procédure préliminaire, serait révélatrice de difficultés sérieuses revient à méconnaître la finalité de l'article 108, paragraphe 3, TFUE et de la procédure préliminaire qu'il prévoit. En effet, conformément à la finalité de l'article 108, paragraphe 3, TFUE et au devoir de bonne administration qui lui incombe, la Commission peut engager un dialogue avec l'État membre notifiant afin de surmonter, au cours de la procédure préliminaire, le cas échéant au moyen de la modification du dispositif d'aide prévu, des difficultés éventuellement rencontrées pour se prononcer sur la mesure notifiée, sans qu'il y ait lieu d'ouvrir la procédure formelle d'examen (voir, en ce sens, arrêt du 16 septembre 2013, Iliad e.a./Commission, T-325/10, sous pourvoi, EU:T:2013:472, points 75 et 78 et jurisprudence citée).

76 En outre, quand bien même la modification en cause serait intervenue au cours de la phase antérieure à la notification de la mesure litigieuse, ainsi que l'allègue la Commission, elle ne saurait davantage constituer un indice de l'existence de difficultés sérieuses, dès lors que l'existence de telles difficultés s'apprécie au regard de la confrontation de la mesure nationale, telle qu'elle a été notifiée, aux règles relatives aux aides d'État. Il convient d'ajouter que les échanges préalables à la notification entre la Commission et l'État notifiant visent également à remédier aux aspects d'une mesure nationale envisagée pouvant poser problème par rapport aux règles relatives aux aides d'État. Partant, contrairement à ce que soutient la requérante, soit le problème en cause persiste après la notification, auquel cas la Commission ouvre la procédure formelle d'examen en permettant aux tiers intéressés d'exercer leur droit de présenter des observations, soit ledit problème est corrigé et les tiers intéressés ne disposent d'aucun droit en ce sens.

77 Ces considérations ne sont pas remises en cause par l'arrêt du 20 mars 1984, Allemagne/Commission (84/82, Rec, EU:C:1984:117), cité par la requérante, dès lors que, dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, la Commission avait estimé que, malgré les modifications substantielles apportées à la législation nationale en cause, toutes les difficultés soulevées n'avaient pas été résolues, ce qui, avec d'autres circonstances, avait conduit la Cour à annuler la décision de la Commission de ne pas ouvrir la procédure formelle d'examen (points 16 et 19 de l'arrêt). Ainsi, ce ne sont pas les modifications de la mesure nationale qui ont été considérées comme un indice de l'existence de difficultés sérieuses, mais le caractère insuffisant de ces modifications, qui n'ont pas permis de faire disparaître toutes les préoccupations de la Commission à l'égard de ladite mesure. Or, en l'espèce, la requérante n'allègue aucunement que la modification prétendument apportée à la mesure litigieuse aurait été insuffisante.

78 Il en résulte que la modification de la mesure litigieuse ne saurait être considérée comme étant révélatrice de difficultés sérieuses posées par l'examen de ladite mesure.

– Sur le quatrième indice, tenant aux objections des autorités et des opérateurs espagnols

- 79 Selon la requérante, la complexité du dossier serait également illustrée par les observations communiquées à la Commission par plusieurs opérateurs du marché, dont les siennes, ainsi que par les rapports de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC, commission nationale de la concurrence espagnole) et de la Comisión Nacional de Energía (CNE, commission nationale de l'énergie espagnole). Ces observations et rapports auraient mis en évidence la méconnaissance par la mesure litigieuse de certaines dispositions du traité et du droit dérivé et auraient, dès lors, dû conduire la Commission à ouvrir la procédure formelle d'examen. Dans la réplique, la requérante précise que, même si la CNC et la CNE n'avaient pas compétence pour se prononcer sur l'existence d'une aide et sa compatibilité avec le marché intérieur, leurs rapports, en soulignant le caractère indissociable des trois éléments constitutifs de la mesure litigieuse et son caractère clairement disproportionné, seraient néanmoins révélateurs des difficultés sérieuses suscitées par l'examen de ladite mesure.
- 80 Greenpeace-España souligne que plusieurs tiers auraient exprimé leur inquiétude sur les effets négatifs pour l'environnement de l'application de la mesure litigieuse.
- 81 Il y a lieu de rappeler que la notion de difficultés sérieuses revêt un caractère objectif et que l'existence de telles difficultés doit être recherchée de manière objective, notamment dans les circonstances ayant entouré l'adoption de l'acte attaqué (voir point 53 ci-dessus).
- 82 Il en résulte que ne sauraient être pris en compte aux fins de l'établissement de l'existence de difficultés sérieuses le nombre et l'ampleur des objections émises à l'encontre de la mesure litigieuse. En effet, une telle prise en compte des objections émises à l'encontre de la mesure litigieuse reviendrait à faire dépendre l'ouverture de la procédure formelle d'examen de l'opposition provoquée par un projet national et non des difficultés sérieuses effectivement rencontrées par la Commission lors de l'examen dudit projet. De surcroît, elle aboutirait, comme le fait observer le Royaume d'Espagne, à ce que les opposants à un projet puissent aisément retarder son examen par la Commission en l'obligeant, par leur intervention, à ouvrir la procédure formelle d'examen (arrêt *Colt Télécommunications France/Commission*, point 54 supra, EU:T:2013:463, points 73 et 74).
- 83 En revanche, il n'est pas exclu que la teneur des objections formulées par les opérateurs et autorités en cause puisse révéler l'existence de difficultés sérieuses posées par l'examen de la mesure litigieuse (arrêt *Colt Télécommunications France/Commission*, point 54 supra, EU:T:2013:463, point 75). Or, dès lors que lesdites objections rejoignent des considérations formulées par la requérante et Greenpeace-España, portant sur de prétendus indices de l'existence de difficultés sérieuses fondés sur le contenu de la décision attaquée, il y a lieu de les examiner dans ce cadre (voir points 86 et suivants ci-après).
- 84 Partant, il y a lieu de conclure que les objections des opérateurs privés et publics en cause, si nombreuses soient-elles et même à supposer qu'elles soient concordantes, ne sont pas, en tant que telles, de nature à révéler l'existence de difficultés sérieuses.
- 85 Compte tenu des considérations qui précèdent, il y a lieu de conclure que les indices allégués portant sur le déroulement de la procédure préliminaire d'examen, qu'ils soient pris individuellement ou comme constituant un faisceau d'indices, ne permettent pas d'établir l'existence de difficultés sérieuses qui auraient nécessité l'ouverture de la procédure formelle d'examen.

Indices relatifs au contenu de la décision attaquée

86 La requérante et Greenpeace-España font valoir, en substance, que le contenu de la décision attaquée laisse apparaître quatre indices de ce que l'examen de la mesure litigieuse présentait des difficultés sérieuses.

– Sur le premier indice, tenant à l'analyse incomplète de la mesure litigieuse

87 La requérante invoque le caractère incomplet de l'examen de la mesure litigieuse mené par la Commission. Elle allègue en particulier, tout en renvoyant à ses arguments présentés dans le cadre du deuxième moyen, que la Commission n'aurait pas examiné les trois éléments pourtant indissociablement liés composant la mesure litigieuse, à savoir la compensation financière versée aux producteurs d'électricité, le mécanisme d'appel prioritaire et l'obligation d'achat de charbon indigène, évitant ainsi de se prononcer sur plusieurs arguments présentés par les parties intéressées. La requérante ajoute, dans la réplique, que le président du Tribunal aurait lui-même affirmé, dans son ordonnance du 17 février 2011, *Gas Natural Fenosa SDG/Commission* (T-484/10 R, EU:T:2011:53, point 68), que la Commission avait procédé à un examen préliminaire incomplet, en examinant uniquement la compatibilité de la compensation financière.

88 Il y a lieu de rappeler, à titre liminaire, qu'il ressort d'une jurisprudence constante que le caractère insuffisant ou incomplet de l'examen mené par la Commission lors de la procédure préliminaire d'examen constitue un indice de l'existence de difficultés sérieuses (voir arrêt *Smurfit Kappa Group/Commission*, point 26 supra, EU:T:2012:351, point 81 et jurisprudence citée).

89 En l'espèce, c'est effectivement sur le fondement de ce premier indice de l'existence de difficultés sérieuses, tenant à l'examen incomplet de la mesure litigieuse, que le juge des référés a retenu l'existence d'un *fumus boni juris* de la demande de sursis à l'exécution de la décision attaquée dans l'ordonnance *Gas Natural Fenosa SDG/Commission*, point 87 supra (EU:T:2011:53, points 62 à 70), ainsi que dans les ordonnances du 17 février 2011, *Iberdrola/Commission* (T-486/10 R, EU:T:2011:54, points 56 à 64), *Endesa et Endesa Generación/Commission* (T-490/10 R, EU:T:2011:55, points 55 à 63) et *Comunidad Autónoma de Galicia/Commission* (T-520/10 R, EU:T:2011:56, points 50 à 58).

90 Il ne saurait toutefois être déduit de ces ordonnances du juge des référés, qui ne sont, par nature, pas revêtues de l'autorité de la chose jugée [ordonnance du 14 février 2002, *Commission/Artogodan*, C-440/01 P(R), Rec, EU:C:2002:95, point 66], que le premier moyen tiré de la violation des droits procéduraux de la requérante doit en l'espèce être déclaré fondé au motif que la Commission n'aurait pas examiné l'ensemble des éléments constituant l'aide en cause au cours de la procédure préliminaire.

91 En effet, il ressort de la décision attaquée, comme d'ailleurs des ordonnances de référé susvisées, que la mesure d'aide notifiée par les autorités espagnoles est constituée, ainsi que les parties s'accordent pour le reconnaître, de trois éléments, à savoir la compensation financière, le mécanisme d'appel prioritaire et l'obligation d'achat de charbon indigène (complétée par une obligation de production d'électricité à partir de ce charbon).

92 Plus précisément, ainsi qu'il ressort de la description de la mesure litigieuse effectuée dans la décision attaquée (point 2), celle-ci vise à garantir la sécurité de l'approvisionnement électrique en Espagne, en obligeant les centrales productrices d'électricité bénéficiaires à acheter du charbon indigène auprès des mines de charbon espagnoles et à produire certains volumes d'électricité à partir de ce charbon. Afin d'assurer que les centrales bénéficiaires puissent vendre sur le marché de l'électricité les volumes d'électricité produits à partir de charbon indigène et ainsi garantir la sécurité de l'approvisionnement électrique en Espagne, la mesure litigieuse a institué le mécanisme d'appel prioritaire leur donnant un

accès privilégié audit marché, étant précisé que les propriétaires des centrales concernées se verront octroyer une compensation égale à la différence entre les coûts supplémentaires de production qu'ils ont supportés et le prix de vente sur le marché de l'électricité (voir également points 2 à 4 ci-dessus).

- 93 Il en découle, premièrement, que la compensation financière prévue par la mesure litigieuse avait pour objet la couverture des frais occasionnés par les obligations de service public visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement électrique en Espagne, lesquelles consistent en une obligation d'achat de charbon indigène et en une obligation de production d'électricité à partir de ce charbon.
- 94 Par conséquent, l'analyse de l'obligation d'achat de charbon indigène qu'il incombait à la Commission d'effectuer consistait à vérifier si une telle obligation pouvait effectivement être qualifiée d'obligation de service public susceptible de donner lieu à une compensation. Or, la Commission a mené une telle analyse, lors de son évaluation de l'existence d'un SIEG au sens de l'article 106, paragraphe 2, TFUE (voir point 3.1 de la décision attaquée).
- 95 Il découle, deuxièmement, de la description de la mesure litigieuse, telle que rappelée au point 92 ci-dessus, que le mécanisme d'appel prioritaire constitue un « moyen technique visant à atteindre l'objectif poursuivi », « tend[ant] [...] à garantir l'effectivité du SIEG ». Selon les autorités espagnoles, sans ce mécanisme permettant à l'énergie électrique produite à partir de charbon indigène d'atteindre le marché de l'électricité, cette source nationale d'énergie pourrait être menacée de disparition et ne pourrait limiter la dépendance de l'Espagne par rapport à des sources énergétiques étrangères. Le mécanisme d'appel prioritaire constituerait ainsi le lien indispensable entre les obligations de service public et le but d'intérêt économique général poursuivi.
- 96 Par conséquent, c'est au titre de moyen permettant d'assurer la sécurité de l'approvisionnement en électricité de l'Espagne et, ainsi, de la vérification de l'existence d'un véritable SIEG, qu'il appartenait à la Commission d'examiner le mécanisme d'appel prioritaire. La Commission a dès lors, à juste titre, analysé le mécanisme d'appel prioritaire dans le cadre de sa vérification de l'existence d'un SIEG (point 3.1 de la décision attaquée). Elle a considéré, à cet égard, que le mécanisme d'appel prioritaire était conforme à l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2003, concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE (JO L 176, p. 37), en vertu duquel « [u]n État membre peut, pour des raisons de sécurité d'approvisionnement, ordonner que les installations de production utilisant des sources combustibles indigènes d'énergie primaire soient appelées en priorité ».
- 97 La Commission est même allée au-delà de cet examen du mécanisme d'appel prioritaire au regard des règles relatives aux aides d'État, en vérifiant sa compatibilité avec des dispositions autres que l'article 106, paragraphe 2, TFUE et l'article 107 TFUE, telles que celles relatives à la libre circulation des marchandises (paragraphe 151 à 154 de la décision attaquée) ou le droit de propriété consacré par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (paragraphe 159 de la décision attaquée).
- 98 Par ailleurs, la Commission a, dans le cadre de son analyse de l'existence d'une aide d'État (notamment aux paragraphes 113, 121 et 127 de la décision attaquée), pris en considération les effets combinés de la compensation financière, du mécanisme d'appel prioritaire et de l'obligation d'achat de charbon indigène, tenant compte par là même des liens étroits, allégués par la requérante, entre ces trois éléments constitutifs de la mesure litigieuse. Elle a ainsi déduit de cette analyse combinée que les bénéficiaires de la mesure litigieuse étaient non seulement les centrales électriques, mais également les producteurs de charbon indigène.
- 99 En revanche, compte tenu des considérations formulées aux points 93 à 96 ci-dessus, il n'appartenait pas à la Commission d'opérer une analyse distincte du mécanisme d'appel prioritaire et de l'obligation d'achat de charbon indigène, pour déterminer si ceux-ci constituaient, pris séparément, des aides d'État incompatibles avec le marché intérieur.

100 Il résulte de tout ce qui précède qu'il ne saurait être reproché à la Commission un examen incomplet de la mesure litigieuse et qu'il ne peut, dès lors, en être déduit l'existence de difficultés sérieuses suscitées par l'examen de ladite mesure qui auraient dû conduire à ouvrir la procédure formelle d'examen.

– Sur le deuxième indice, tenant à l'examen insuffisant du SIEG institué en l'espèce

101 Dans la réplique, la requérante soutient, tout en renvoyant à son argumentation exposée dans le cadre du troisième moyen, que, en n'ouvrant pas la procédure formelle d'examen, la Commission n'a pas été en mesure de s'apercevoir que la mesure litigieuse, en empêchant les centrales à cycle combiné de réagir rapidement à une augmentation inattendue de la demande d'électricité, compromettrait la sécurité de l'approvisionnement électrique en Espagne et, ainsi, le SIEG fondant la compatibilité de ladite mesure.

102 Au soutien de cette allégation, la requérante invoque, en substance, les arrêts prolongés subis par les centrales à cycle combiné ainsi que la situation d'incertitude dans laquelle se trouvent ces centrales depuis la mise en œuvre de la mesure litigieuse, lesquels les empêcheraient de donner suite de manière flexible et rapide à la demande d'électricité.

103 Or, ces éléments étant postérieurs à la décision attaquée, la Commission n'avait pas à les prendre en compte dans son analyse (voir, en ce sens, arrêts du 15 avril 2008, Nuova Agricast, C-390/06, Rec, EU:C:2008:224, points 54 et 55, et du 28 mars 2012, Ryanair/Commission, T-123/09, Rec, EU:T:2012:164, point 103) et il ne saurait, partant, lui être reproché l'insuffisance de son examen à cet égard lors de la procédure préliminaire.

104 Si la requérante fait également valoir, au soutien du prétendu examen insuffisant du SIEG institué en l'espèce, l'absence de prise en compte par la Commission des rapports de la CNE et de la CNC qui auraient mis en évidence le caractère disproportionné de la mesure litigieuse par rapport à l'objectif poursuivi par le SIEG (voir point 79 ci-dessus), il y a lieu de constater que cette allégation est contredite par les termes mêmes de la décision attaquée. En effet, il ressort de la décision attaquée, d'une part, que la Commission y a exposé, en substance, la teneur de ces rapports (paragraphe 73 de la décision attaquée), au même titre que l'ensemble des données et des allégations présentées par les parties tierces (point 2.8 de la décision attaquée), et, d'autre part, qu'elle a indiqué procéder à une vérification de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation dans l'institution du SIEG en cause, contrairement à sa pratique habituelle en matière d'obligations de service public visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement électrique, en raison des objections présentées en l'espèce par des parties tierces (paragraphe 90 de la décision attaquée). Il peut ainsi en être déduit que la Commission a pris en compte, même si elle ne les a pas approuvées, les objections présentées par les parties tierces, dont celles figurant dans les rapports de la CNC et de la CNE. Il ne saurait, dès lors, être davantage reproché à la Commission l'insuffisance de son examen à cet égard lors de la procédure préliminaire.

– Sur le troisième indice, tenant à l'incompatibilité de la mesure litigieuse avec diverses dispositions du traité et du droit dérivé

105 La requérante déduit de la prétendue incompatibilité de la mesure litigieuse avec diverses dispositions du traité et du droit dérivé, invoquées également dans le cadre des quatrième et cinquième moyens, que la Commission n'était, à plus forte raison, pas en mesure de s'abstenir d'ouvrir la procédure formelle d'examen.

106 Selon la jurisprudence, lorsqu'une partie requérante invoque une violation de ses droits procéduraux résultant de ce que la Commission n'a pas ouvert la procédure formelle d'examen, elle peut invoquer tout moyen de nature à démontrer que l'appréciation des informations et des éléments dont la Commission disposait, lors de la phase préliminaire d'examen de la mesure notifiée, aurait dû susciter

des doutes quant à la qualification de la mesure notifiée d'aide d'État et à sa compatibilité avec le marché intérieur. L'utilisation de tels arguments ne saurait pour autant avoir pour conséquence de transformer l'objet du recours, ni d'en modifier les conditions de recevabilité. Au contraire, l'existence de doutes sur cette qualification ou sur cette compatibilité est précisément la preuve qui doit être apportée pour démontrer que la Commission était tenue d'ouvrir la procédure formelle d'examen (voir, en ce sens, arrêt *Smurfit Kappa Group/Commission*, point 26 supra, EU:T:2012:351, point 52 et jurisprudence citée).

107 Il appartient alors à la partie requérante d'identifier les indices relatifs au contenu de la décision attaquée susceptibles de démontrer l'existence de difficultés sérieuses (voir point 54 ci-dessus). Il y a lieu d'ajouter que, lorsque la partie requérante procède, comme en l'espèce, par un renvoi aux arguments soulevés au titre d'autres moyens, contestant le bien-fondé de la décision attaquée, elle doit identifier précisément ceux des arguments soulevés à ce dernier titre qui sont, selon elle, susceptibles de démontrer l'existence de telles difficultés (voir, en ce sens, arrêt *Iliad e.a./Commission*, point 75 supra, EU:T:2013:472, points 83 et 84).

108 En l'espèce, la requérante se bornant à faire valoir que « au vu de ce qui a été exposé [dans le cadre de son argumentation relative aux quatrième et cinquième moyens] et en considérant l'absence de compatibilité de la mesure litigieuse non seulement avec les dispositions du traité garantissant la liberté d'établissement et la libre circulation des marchandises, mais également avec divers instruments de droit dérivé, la Commission n'était pas [...] en mesure de s'abstenir d'ouvrir la procédure formelle d'examen », il y a lieu de considérer que ce renvoi vague et non étayé ne permet pas au Tribunal d'identifier les éléments précis soulevés à l'appui des quatrième et cinquième moyens, qui établiraient, selon la requérante, l'existence de difficultés sérieuses. Partant, il y a lieu d'examiner l'argumentation relative à l'incompatibilité de la mesure litigieuse avec diverses dispositions du traité et du droit dérivé uniquement dans le cadre de l'appréciation des quatrième et cinquième moyens soulevés par la requérante.

– Sur le quatrième indice, tenant à l'examen insuffisant et incomplet de la mesure litigieuse au regard des dispositions environnementales

109 *Greenpeace-España* fait valoir que l'enquête réalisée dans le cadre de la procédure préliminaire a été, d'une part, insuffisante, car la Commission ne disposait pas des informations nécessaires pour se prononcer sur l'incidence environnementale de la mesure litigieuse et, d'autre part, incomplète, car la Commission n'a pas examiné si cette mesure violait d'autres dispositions du traité et du droit dérivé que celles relatives aux aides d'État, en l'occurrence les dispositions environnementales, et car son analyse de la compatibilité de ladite mesure avec la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 2003, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO L 275, p. 32), telle que modifiée, aurait été partielle. *Greenpeace-España* invoque, en substance, les mêmes arguments au soutien de son allégation de violation par la Commission de son obligation de motivation.

110 Dans ses observations sur le mémoire en intervention de *Greenpeace-España*, la Commission fait valoir que l'argumentation de cette intervenante est irrecevable, car elle détournerait le débat entre les parties principales pour l'orienter vers des questions juridiques totalement distinctes.

111 Il convient de rappeler que, en vertu d'une jurisprudence constante, si l'article 40, quatrième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne et l'article 116, paragraphe 3, du règlement de procédure ne s'opposent pas à ce que l'intervenant fasse état d'arguments différents de ceux de la partie qu'il soutient, c'est néanmoins à la condition qu'ils ne modifient pas le cadre du litige et que l'intervention vise toujours au soutien des conclusions présentées par cette dernière (arrêts du 8 juin

1995, Siemens/Commission, T-459/93, Rec, EU:T:1995:100, points 21 à 23, et du 9 septembre 2009, Diputación Foral de Álava e.a., T-230/01 à T-232/01 et T-267/01 à T-269/01, EU:T:2009:316, point 301).

- 112 En l'espèce, il ressort des points 105 et 108 ci-dessus que la requérante, même si elle n'a pas présenté d'argument au soutien de son allégation et si elle ne l'a pas étayée, a fait valoir que, compte tenu de l'incompatibilité de la mesure litigieuse avec diverses dispositions du traité et du droit dérivé autres que celles relatives aux aides d'État, dont les dispositions environnementales, la Commission ne pouvait s'abstenir d'ouvrir la procédure formelle d'examen. Par conséquent, contrairement à ce que soutient la Commission, l'argumentation fondée sur l'indice de l'existence de difficultés sérieuses invoqué par Greenpeace-España ne modifie pas le cadre du litige et doit être déclarée recevable.
- 113 Quant à la prétendue démonstration de l'existence de difficultés sérieuses par cet indice, il suffit de constater, sans qu'il y ait lieu à ce stade de se prononcer sur son obligation d'examiner la conformité de la mesure litigieuse aux dispositions environnementales (voir points 187 à 191 ci-après), que la Commission a répondu à l'ensemble des inquiétudes exprimées par les parties tierces relatives aux effets négatifs sur l'environnement de l'application de la mesure litigieuse. Elle a ainsi estimé, en réponse aux allégations d'augmentation des émissions polluantes causée par la mesure litigieuse (paragraphe 70 et 75 de la décision attaquée), que le fait que ladite mesure conduisait à l'augmentation des émissions de CO₂ par les centrales à charbon indigène ainsi qu'à l'augmentation des prix des droits d'émission n'aboutirait pas à une augmentation du CO₂ globalement émis en Espagne, lequel resterait en principe dans les limites correspondant aux engagements pris par les autorités espagnoles, compte tenu du système d'échange de droits d'émission mis en place par la directive 2003/87 (paragraphe 156 et 157 de la décision attaquée). Dans ces conditions, la Commission n'était tenue ni d'examiner la méconnaissance de dispositions spécifiques de la directive 2003/87, ni de demander des informations complémentaires relatives à l'augmentation des émissions de CO₂ et aux mesures prises par les autorités espagnoles pour compenser cette augmentation.
- 114 Il ne saurait, par conséquent, être reproché à la Commission un examen insuffisant et incomplet au regard des dispositions environnementales et en être déduit l'existence de difficultés sérieuses dans l'examen de la mesure litigieuse justifiant l'ouverture de la procédure formelle d'examen.
- 115 Il résulte de tout ce qui précède que la requérante et Greenpeace-España n'ont pas établi que la Commission devait en l'espèce ouvrir la procédure formelle d'examen. Dans ces conditions, ne sauraient davantage être accueillis les griefs tirés de la violation des principes de bonne administration et du respect des droits de la défense, qui sont fondés sur l'absence d'ouverture de la procédure formelle d'examen, étant précisé que, en tout état de cause, la requérante aurait uniquement eu le droit, en sa qualité de partie intéressée, de présenter des observations au cours de la procédure formelle d'examen, et non le droit à un débat contradictoire avec la Commission, tel que celui reconnu à l'État notifiant (voir arrêt TF1 e.a./Commission, point 58 supra, EU:T:2012:352, point 217 et jurisprudence citée).
- 116 Le premier moyen doit, par conséquent, être écarté dans son intégralité.

Sur le deuxième moyen, tiré de la violation de l'article 106, paragraphe 2, TFUE, de l'article 107 TFUE et de l'obligation de motivation

- 117 La requérante reproche, en substance, à la Commission, d'une part, de ne pas avoir examiné la compatibilité avec le marché intérieur de l'ensemble des trois éléments constitutifs de la mesure litigieuse, en méconnaissance de l'article 106, paragraphe 2, TFUE, de l'article 107 TFUE et de l'obligation de motivation, et, d'autre part, de ne pas avoir qualifié l'un de ces éléments, l'obligation d'achat de charbon indigène, d'aide d'État incompatible, méconnaissant par là même l'article 106, paragraphe 2, TFUE et l'article 107 TFUE.

Sur l'absence d'examen de l'ensemble des éléments constitutifs de la mesure litigieuse

- 118 La requérante soutient que la Commission, bien qu'ayant reconnu l'interdépendance des trois éléments constitutifs de la mesure litigieuse que sont la compensation financière, le mécanisme d'appel prioritaire et l'obligation d'achat de charbon indigène, aurait examiné uniquement la compatibilité de la compensation avec le marché intérieur.
- 119 La requérante ajoute que la Commission aurait méconnu son obligation de motivation, en omettant d'indiquer les raisons pour lesquelles le mécanisme d'appel prioritaire et l'obligation d'achat de charbon indigène relevaient, ou non, du champ d'application de l'article 107 TFUE ou de l'article 106, paragraphe 2, TFUE et d'examiner leur impact sur l'analyse de la compatibilité de la mesure litigieuse.
- 120 Il y a lieu de considérer que, tant par son grief fondé sur l'absence d'examen de l'ensemble des éléments constitutifs de la mesure litigieuse (voir point 118 ci-dessus) que par celui tiré du défaut de motivation de la décision attaquée en ce qui concerne deux des éléments constitutifs de ladite mesure (voir point 119 ci-dessus), la requérante reproche en substance à la Commission un examen incomplet des éléments constitutifs de la mesure litigieuse.
- 121 Or, dès lors qu'il a été considéré, lors de l'examen du premier moyen, qu'un examen incomplet de la mesure litigieuse ne peut être reproché à la Commission (voir points 92 à 100 ci-dessus), il convient également, pour les mêmes motifs, d'écarter cette première série de griefs dans le cadre du deuxième moyen.

Sur l'absence de qualification de l'obligation d'achat de charbon indigène d'aide d'État incompatible

- 122 La requérante reproche à la Commission de ne pas avoir considéré, dans la décision attaquée, que l'obligation d'achat de charbon indigène imposée aux centrales bénéficiaires constituait, prise individuellement, une aide d'État, impliquant, contrairement à ce que la Commission aurait soutenu dans ses observations relatives à la demande en référé dans l'affaire T-490/10 R, un transfert de ressources d'État aux producteurs de charbon indigène. Cette aide ne pourrait au surplus être déclarée compatible avec le marché intérieur en application de l'article 106, paragraphe 2, TFUE.
- 123 Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'implication par l'obligation d'achat de charbon indigène d'un transfert de ressources d'État aux producteurs de ce charbon, ni sur la demande de retrait du dossier de l'annexe A 23 de la requête contenant les observations de la Commission sur la demande en référé dans l'affaire T-490/10 R, il convient de rappeler que l'obligation d'achat de charbon indigène constitue au sein du dispositif d'aide notifié l'une des obligations de service public imposées aux bénéficiaires de la mesure litigieuse et que, par suite, la Commission n'était pas tenue d'examiner la nature d'aide d'État de cette obligation d'achat prise isolément et, a fortiori, la compatibilité de celle-ci, prise isolément, avec le marché intérieur (voir points 94 et 99 ci-dessus).
- 124 Il résulte de tout ce qui précède que le deuxième moyen doit être écarté.

Sur le troisième moyen, tiré de la violation de l'article 106, paragraphe 2, TFUE, de l'encadrement des SIEG, de l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/54, d'erreurs manifestes d'appréciation ainsi que d'un détournement de pouvoir

- 125 La requérante fait valoir, à titre principal, que la Commission a méconnu l'article 106, paragraphe 2, TFUE, l'encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public (JO 2005, C 297, p. 4, ci-après l'« encadrement des SIEG ») ainsi que l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/54 et commis des erreurs manifestes d'appréciation, en considérant que les obligations imposées par la mesure litigieuse correspondaient à un SIEG visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité. Elle fait valoir, à titre subsidiaire, que, quand bien même un risque

pèserait sur l'approvisionnement électrique en Espagne, la mesure litigieuse serait disproportionnée. La requérante en déduit par ailleurs que la Commission aurait commis en l'espèce un détournement de pouvoir.

Sur la justification de l'institution d'un SIEG

- 126 Plusieurs dispositions du droit de l'Union ont reconnu que la sécurité de l'approvisionnement en électricité permettait de justifier l'institution d'un SIEG.
- 127 S'agissant plus particulièrement du secteur de l'électricité, la directive 2003/54, applicable au moment des faits de l'espèce, a ainsi reconnu que les obligations de service public pouvaient tendre à la sécurité de l'approvisionnement en électricité. En particulier, selon le considérant 26 de la directive 2003/54, « [l]e respect des obligations de service public est un élément essentiel de la présente directive, et il est important que des normes minimales communes, respectées par tous les États membres, soient fixées dans la présente directive, en prenant en compte les objectifs [...] de la sécurité d'approvisionnement ». De même, l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2003/54 dispose que, « [e]n tenant pleinement compte des dispositions pertinentes du traité, en particulier de son article [106], les États membres peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité, dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement ». L'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/54 a par ailleurs précisé qu'« [u]n État membre peut, pour des raisons de sécurité d'approvisionnement, ordonner que les installations de production utilisant des sources combustibles indigènes d'énergie primaire soient appelées en priorité, dans une proportion n'excédant pas, au cours d'une année civile, 15 % de la quantité totale d'énergie primaire nécessaire pour produire l'électricité consommée dans l'État membre concerné ».
- 128 La Commission, dans sa communication sur les services d'intérêt général en Europe (JO 2001, C 17, p. 4), a également considéré que la sécurité de l'approvisionnement en électricité constituait un objectif essentiel de service public (annexe I, point 3).
- 129 Le considérant 4 du règlement (CE) n° 1407/2002 du Conseil, du 23 juillet 2002, concernant les aides d'État à l'industrie houillère (JO L 205, p. 1), applicable à la date d'adoption de la décision attaquée, précise même que « la situation politique mondiale donne une dimension entièrement nouvelle à l'évaluation des risques géopolitiques et des risques de sécurité en matière énergétique, et un sens plus large au concept de sécurité d'approvisionnement ».
- 130 La requérante ne conteste pas que la sécurité de l'approvisionnement électrique constitue un motif d'intérêt économique général susceptible de justifier l'institution d'un SIEG. Elle conteste, en revanche, l'existence en l'espèce d'un risque pour la sécurité de l'approvisionnement en électricité de l'Espagne et en déduit que les obligations prévues par la mesure litigieuse ne peuvent être qualifiées d'obligations de service public.
- 131 Dans la décision attaquée, la Commission a considéré, en se fondant sur les dispositions de la directive 2003/54 et sur le large pouvoir d'appréciation des États membres pour définir les SIEG, qu'il n'appartenait pas aux États d'identifier des menaces spécifiques et imminentes pesant sur la sécurité de leur approvisionnement en électricité. Elle a également rappelé sa pratique décisionnelle selon laquelle, lorsqu'aucune partie tierce ne contestait la nécessité d'adopter des mesures spécifiques pour des raisons de sécurité d'approvisionnement, elle ne vérifiait pas si les États concernés avaient fourni des preuves détaillées de ce qu'ils étaient confrontés à des menaces spécifiques relatives à la sécurité de leur approvisionnement. Toutefois, en l'espèce, compte tenu des objections de plusieurs parties tierces et du contexte de libéralisation du secteur de l'énergie en Europe, la Commission a estimé nécessaire de vérifier si l'assimilation par les autorités espagnoles de la mesure litigieuse à un SIEG était manifestement erronée (paragraphe 87 à 90 de la décision attaquée).

- 132 Il est vrai que, selon le protocole n° 26 annexé aux traités et l'ensemble des textes applicables aux SIEG, en particulier l'encadrement des SIEG, de même que selon une jurisprudence constante, s'agissant de la compétence pour déterminer la nature et la portée d'une mission de SIEG au sens du traité, les États membres ont un large pouvoir d'appréciation quant à la définition de ce qu'ils considèrent être des SIEG (paragraphe 22 de la communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe ; paragraphe 9 de l'encadrement des SIEG) (voir arrêts du 20 avril 2010, *Federutility e.a.*, C-265/08, Rec, EU:C:2010:205, points 29 et 30 et jurisprudence citée, et du 12 février 2008, *BUPA e.a./Commission*, T-289/03, Rec, EU:T:2008:29, point 166 et jurisprudence citée). Le considérant 26 de la directive 2003/54 indique également qu'« [i]l est important que les exigences relatives au service public puissent être interprétées sur une base nationale, compte tenu des conditions nationales ». Il n'existe en effet ni de définition réglementaire claire et précise de la notion de mission de SIEG, ni de concept juridique établi fixant, de manière définitive, les conditions qui doivent être réunies pour qu'un État membre puisse valablement invoquer l'existence et la protection d'une mission de SIEG, au sens de l'article 106, paragraphe 2, TFUE (arrêt *BUPA e.a./Commission*, précité, EU:T:2008:29, point 165).
- 133 Toutefois, en vertu de ces textes comme de la jurisprudence, même si les États membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation pour définir ce qu'ils qualifient de SIEG, la définition de tels services ou missions par un État membre peut être remise en question par la Commission en cas d'erreur manifeste. Ainsi, même si la détermination de la nature et de la portée d'une mission de SIEG relève de la compétence et des pouvoirs d'appréciation des États membres, cette compétence n'est pas illimitée, ni ne saurait être exercée de manière arbitraire (voir, en ce sens, arrêt du 7 novembre 2012, *CBI/Commission*, T-137/10, Rec, EU:T:2012:584, points 99 et 101 et jurisprudence citée).
- 134 Il en résulte que, à l'instar de tous les aspects de la définition d'un SIEG, la question de la justification de l'institution d'un SIEG, c'est-à-dire en l'espèce, celle de l'existence d'un risque pour la sécurité de l'approvisionnement en électricité, ne saurait être considérée comme étant exclue du champ du contrôle, certes restreint, de la Commission (voir, en ce sens, arrêts du 15 juin 2005, *Olsen/Commission*, T-17/02, Rec, EU:T:2005:218, point 217, et *BUPA e.a./Commission*, point 132 supra, EU:T:2008:29, point 267). Ce contrôle restreint peut inclure une analyse prospective, en particulier lorsque, comme en l'espèce, l'objet à contrôler est l'existence d'un risque.
- 135 Il convient, dès lors, d'examiner le bien-fondé des arguments de la requérante contestant l'existence en l'espèce d'un risque pour la sécurité de l'approvisionnement électrique en Espagne.
- 136 Il y a lieu de préciser, à cet égard, que, selon une jurisprudence constante, au regard, d'une part, du large pouvoir d'appréciation dont dispose l'État membre quant à la définition d'une mission de SIEG et aux conditions de sa mise en œuvre et, d'autre part, de la portée du contrôle limitée à l'erreur manifeste que la Commission est habilitée à exercer à ce titre, le contrôle devant être exercé par le Tribunal sur l'appréciation de la Commission à cet égard ne saurait non plus dépasser la même limite. Dans le cadre de ce contrôle, il appartient plus particulièrement au Tribunal d'examiner si l'appréciation de la Commission est suffisamment plausible (voir, en ce sens, arrêts *BUPA e.a./Commission*, point 132 supra, EU:T:2008:29, points 220 et 266 et jurisprudence citée, et *CBI/Commission*, point 133 supra, EU:T:2012:584, points 99 et 100).
- 137 Dans la décision attaquée, la Commission a considéré que les autorités espagnoles avaient établi l'existence de risques concrets menaçant la sécurité de l'approvisionnement électrique (paragraphe 91 de la décision attaquée). Elle a estimé, en particulier, que n'était pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation l'allégation des autorités espagnoles selon laquelle il existait, du fait de leur rentabilité insuffisante, un risque de fermeture entre 2010 et 2014 des centrales susceptibles de garantir une telle sécurité de l'approvisionnement, à savoir celles fonctionnant au charbon indigène, sans que ces centrales puissent être remplacées par d'autres centrales électriques, compte tenu des prix faibles et des incertitudes caractérisant le marché de gros de l'électricité (paragraphe 93 de la décision attaquée).

- 138 En ce que la requérante conteste, en premier lieu, la menace pour la viabilité des centrales utilisant du charbon indigène résultant de la récession économique globale, il y a lieu de constater, tout d'abord, que la Commission n'a pas fondé sa conclusion de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation entachant le risque allégué par les autorités espagnoles de fermeture des centrales fonctionnant au charbon indigène sur les seules conséquences de la récession économique. En effet, elle a pris en compte les effets combinés de la récession économique et d'autres aspects structurels du marché de l'électricité en Espagne, tels que la part croissante d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable (paragraphe 93 de la décision attaquée) et l'isolement du marché électrique espagnol par rapport aux autres marchés européens (paragraphe 96 de la décision attaquée). La Commission a ainsi indiqué, au paragraphe 96 de la décision attaquée, que l'isolement du marché espagnol de l'électricité, du fait des interconnexions limitées avec les autres pays européens, empêcherait les propriétaires de centrales à charbon indigène d'atténuer les effets de la diminution de la demande et des prix de gros de l'électricité en Espagne résultant de la crise économique grâce à des exportations vers des marchés pratiquant des prix plus élevés.
- 139 Il y a lieu de relever, ensuite, à l'instar de la Commission, que le seul élément fourni par la requérante à l'appui de son argument, à savoir les extraits du rapport IPN 33/09 de la CNC, n'exclut pas tout risque de fermeture des centrales à charbon indigène, dès lors qu'il en ressort qu'il ne « saurait nécessairement être conclu que la crise économique et la chute consécutive de la demande entraîneront la fermeture des centrales thermiques à charbon ». En outre, comme le souligne également à juste titre la Commission, la CNC, pour apprécier les effets de la crise économique sur la viabilité des centrales à charbon indigène, s'est fondée non sur des données objectives, mais sur l'absence de déclaration par le secteur concerné d'une intention de démantèlement de ses actifs. Ainsi, ces analyses de la CNC ne sauraient suffire à priver de plausibilité l'appréciation de la Commission relative à l'existence alléguée d'un risque de fermeture des centrales à charbon indigène.
- 140 Il convient d'ajouter, enfin, que la requérante n'a nullement remis en cause les données chiffrées relatives à la demande d'électricité et leurs conséquences sur la production électrique, invoquées par les autorités espagnoles et sur lesquelles la Commission s'est fondée pour conclure à l'absence d'erreur manifeste d'appréciation dans l'allégation de l'existence d'un risque de fermeture des centrales à charbon indigène en Espagne. Or, il ressort de ces données que la demande d'électricité a fortement chuté en Espagne, moins 5 % en 2009, et que les centrales utilisant du charbon indigène ont dans le même temps fortement réduit leur production (paragraphe 19 de la décision attaquée).
- 141 En ce que la requérante conteste, en deuxième lieu, la prise en compte prétendument irréaliste de la fermeture de l'ensemble des centrales à charbon indigène aux fins du calcul de la couverture énergétique, il y a lieu de constater que ni ce calcul, effectué par les autorités espagnoles et rappelé au paragraphe 24 de la décision attaquée, ni cette hypothèse de la fermeture de toutes les centrales à charbon indigène n'ont été repris par la Commission lors de son examen de l'existence en l'espèce d'un véritable SIEG. En effet, conformément au contrôle restreint qu'il lui appartient d'exercer sur la justification de l'institution d'un SIEG, la Commission s'est limitée à vérifier la plausibilité de l'existence même d'un risque de fermeture des centrales à charbon indigène et non la probabilité de la concrétisation de ce risque, ni a fortiori l'ampleur de cette concrétisation (voir, en ce sens, arrêt BUPA e.a./Commission, point 132 supra, EU:T:2008:29, point 268). L'hypothèse de la fermeture de la totalité des centrales bénéficiaires n'a, dès lors, pas fondé la conclusion de la Commission relative à l'existence d'un SIEG et l'argument de la requérante doit, partant, être écarté comme inopérant.
- 142 En ce que la requérante conteste, en troisième lieu, l'absence de prise en compte dans la décision attaquée de la situation générale de surcapacité du marché électrique espagnol et, en particulier, de la capacité de production des parcs nucléaire, éolien et hydraulique fonctionnant également à partir de sources d'énergie indigène, il convient de souligner, tout d'abord, que les rapports et déclarations cités par la requérante, notamment le rapport 29/2009 de la CNE, du 16 novembre 2009, et le rapport cadre de la CNE du 22 décembre 2009, évoquent certes la capacité suffisante du parc de production espagnol pour couvrir la demande d'électricité, y compris dans les situations les plus extrêmes. Cependant,

aucun de ces rapports et déclarations ne prend en compte spécifiquement le risque de fermeture des centrales à charbon indigène, qui constitue le principal fondement, non entaché d'erreur manifeste d'appréciation, de l'allégation par les autorités espagnoles de l'existence d'un risque pour la sécurité de l'approvisionnement en électricité.

- ¹⁴³ Il y a lieu de relever, ensuite, que la Commission a explicitement tenu compte de la production électrique à partir de sources d'énergie renouvelable en évoquant, au paragraphe 93 de la décision attaquée, la part croissante de cette source d'énergie dans la production d'électricité en Espagne. Par ailleurs, comme il ressort de ce paragraphe de la décision attaquée et comme le souligne à juste titre la Commission dans ses écritures, les risques pesant sur la sécurité de l'approvisionnement en électricité de l'Espagne résultent notamment de la part importante dans cet approvisionnement de sources d'énergie renouvelable, telles que l'énergie éolienne, l'énergie hydraulique et l'énergie solaire. En effet, ces sources d'énergie, qui représentaient, selon des données fournies par la Commission, également mentionnées en partie dans la décision attaquée (paragraphe 97 et note en bas de page n° 40), non contestées et même complétées par la requérante, une part non négligeable de l'électricité produite et consommée en Espagne (44 % du parc de production d'électricité en Espagne en termes de puissance installée en 2009, 23 % de la production électrique espagnole en 2008 et 35 % de l'électricité consommée en Espagne en 2010), sont par définition dépendantes des conditions météorologiques et ne peuvent, dès lors, quelle que soit leur capacité de production, être considérées comme étant à même de garantir en toutes circonstances la sécurité de l'approvisionnement électrique en Espagne. Il en est d'autant plus ainsi que, comme il ressort de la décision attaquée (paragraphe 98), sans que cela soit spécifiquement contesté par la requérante, les centrales utilisant des sources d'énergie renouvelable ne sont pas à même d'assurer les services d'ajustement essentiels pour éviter les ruptures d'approvisionnement, en ce qu'ils permettent d'ajuster la puissance de sortie des centrales, vers le haut ou vers le bas, en fonction des demandes de l'opérateur de système (voir également paragraphe 21 de la décision attaquée).
- ¹⁴⁴ La requérante ne conteste pas davantage la constatation de la Commission dans la décision attaquée (paragraphe 21 et 98) selon laquelle les centrales nucléaires ne sont pas non plus aptes à fournir les services d'ajustement susvisés. En outre, l'énergie d'origine nucléaire, même si elle n'est pas dépendante des conditions climatiques au même titre que les sources d'énergie renouvelable, ne saurait être considérée comme une source d'énergie indigène au même titre que le charbon indigène et, ainsi, être prise en compte à ce titre par la Commission dans son évaluation du risque allégué pour la sécurité de l'approvisionnement. En effet, si, comme le souligne la requérante, le combustible nucléaire, c'est-à-dire l'uranium enrichi, est fabriqué en Espagne, la source de ce combustible, à savoir l'uranium, provient, ainsi que les parties en sont convenues lors de l'audience, de gisements non situés en Espagne. Par conséquent, la capacité de production d'électricité d'origine nucléaire n'avait pas à être prise en compte et ne saurait priver de plausibilité l'appréciation de la Commission relative à l'existence alléguée d'un risque pour l'approvisionnement en électricité de l'Espagne.
- ¹⁴⁵ Dans la mesure où la requérante fait valoir, dans le cadre de son argumentation relative aux parcs nucléaire, éolien et hydraulique, que la Commission aurait méconnu l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/54, il y a lieu d'écarter ce grief comme irrecevable, dès lors qu'il a été soulevé pour la première fois dans la réplique, sans qu'il puisse être considéré comme étant l'ampliation d'un moyen ou d'un grief soulevé dans la requête. En effet, dans la requête, la requérante a invoqué la violation de l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/54, en soulignant l'absence de justification de l'atteinte à la sécurité de l'approvisionnement électrique prévue par cette disposition, alors que, dans la réplique, elle a fait valoir la méconnaissance de ladite disposition au motif que la prise en compte de l'énergie d'origine nucléaire bénéficiant d'un régime d'attribution préférentielle aboutirait à un dépassement de la limite maximale de 15 % qui y est prévue.
- ¹⁴⁶ Il résulte de ce qui précède que la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste lors de son appréciation de la justification du SIEG institué en l'espèce par les autorités espagnoles.

Sur le caractère proportionné de la mesure litigieuse au regard de l'objectif poursuivi par le SIEG

- 147 Il y a lieu de relever, à titre liminaire, que le contrôle de la proportionnalité constitue un des contrôles qu'il incombe à la Commission d'effectuer dans le cadre de sa vérification de la compatibilité d'une mesure d'aide d'État avec les dispositions de l'article 106, paragraphe 2, TFUE.
- 148 Ainsi, selon le paragraphe 23 de la communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe (voir également, en ce sens, arrêt TF1 e.a./Commission, point 58 supra, EU:T:2012:352, points 101 à 104) :
- « La proportionnalité, qui découle de l'article [106], paragraphe 2, [TFUE], implique que les moyens utilisés pour remplir la mission d'intérêt général ne créent pas d'inutiles distorsions commerciales. Plus particulièrement, il convient de garantir que toutes les restrictions imposées aux règles du traité [...] n'excèdent pas ce qui est strictement nécessaire pour garantir la bonne exécution de la mission [...] »
- 149 En particulier, selon la jurisprudence relative à la directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2003, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE (JO L 176, p. 57), qui présente de nombreuses similitudes avec la directive 2003/54, adoptée le même jour, instituant le marché intérieur de l'électricité, il résulte des termes mêmes de l'article 106 TFUE que les obligations de service public, pouvant être imposées aux entreprises en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2003/55 (semblable à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2003/54), doivent respecter le principe de proportionnalité et que, dès lors, ces obligations ne peuvent porter atteinte à la libre fixation du prix de la fourniture du gaz naturel que dans la seule mesure nécessaire à la réalisation de l'objectif d'intérêt économique général qu'elles poursuivent (arrêt *Federutility e.a.*, point 132 supra, EU:C:2010:205, point 33).
- 150 Selon une jurisprudence constante également, le contrôle du caractère proportionné d'une mesure visant à exécuter une mission de SIEG se limite à vérifier si la mesure prévue est nécessaire pour que la mission de SIEG en cause puisse être accomplie dans des conditions économiquement acceptables ou, inversement, si la mesure en cause est manifestement inappropriée par rapport à l'objectif poursuivi (voir arrêt *BUPA e.a./Commission*, point 132 supra, EU:T:2008:29, points 222, 266 et 287 et jurisprudence citée).
- 151 Contrairement à ce que soutient la requérante, la Commission a effectué en l'espèce un tel contrôle de proportionnalité. En effet, elle ne s'est pas contentée de vérifier l'absence de surcompensation par la mesure litigieuse (paragraphe 135 à 146 de la décision attaquée). Elle a également vérifié, en substance, d'une part, que la mesure litigieuse était appropriée au regard de l'objectif de garantie de la sécurité de l'approvisionnement électrique et, d'autre part, qu'elle n'était pas excessive.
- 152 Avant d'examiner les griefs dirigés contre ces appréciations de la Commission, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le contrôle de la Commission sur la proportionnalité du SIEG étant restreint (voir point 150 ci-dessus), il y a lieu de tenir compte de cette circonstance également dans le cadre du contrôle de légalité exercé par le juge de l'Union à l'égard de l'appréciation de la Commission. Ce contrôle du Tribunal doit être d'autant plus restreint que l'appréciation de la Commission porte sur des faits économiques complexes (voir arrêt *BUPA e.a./Commission* point 132 supra, EU:T:2008:29, point 269 et jurisprudence citée).
- 153 En premier lieu, quant au caractère approprié de la mesure litigieuse, la Commission a considéré que les centrales à charbon, et en particulier les centrales à charbon indigène, jouaient un rôle important dans le soutien apporté à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et étaient en mesure, malgré leur flexibilité moindre par rapport aux centrales fonctionnant au gaz, de fournir des services d'ajustement à l'opérateur de système, lesquels étaient essentiels pour éviter les ruptures d'approvisionnement (paragraphe 98 de la décision attaquée). La Commission a ajouté qu'un changement complet de combustible pour les centrales à charbon, passant du charbon indigène au

charbon importé, ne pourrait être effectué rapidement et nécessiterait d'importants investissements. Elle en a déduit que, en l'absence de la mesure litigieuse, la production de charbon en Espagne pourrait totalement cesser et les centrales à charbon indigène, compte tenu des difficultés de changement de combustible, ne seraient plus disponibles pour assurer l'approvisionnement en électricité (paragraphe 99 de la décision attaquée). Enfin, la Commission a constaté que, hormis le charbon indigène, tous les autres combustibles fossiles utilisés pour la production d'électricité provenaient de pays non membres de l'Union non exempts de risques géostratégiques, ce qui serait à l'origine de risques additionnels pour la sécurité de l'approvisionnement en Espagne (paragraphe 100 de la décision attaquée). La Commission a déduit de l'ensemble de ces éléments que la mesure litigieuse poursuivait le but d'atténuer les risques concrets affectant la sécurité de l'approvisionnement en Espagne pour une période de quatre années et qu'elle n'avait décelé aucune erreur manifeste d'appréciation dans les justifications fournies par les autorités espagnoles au soutien de ladite mesure en termes de sécurité d'approvisionnement (paragraphe 101 de la décision attaquée).

154 La requérante estime que la Commission a considéré, à tort, les centrales à charbon indigène comme étant à même de garantir la sécurité de l'approvisionnement électrique en Espagne, alors que les centrales à cycle combiné utilisant du gaz le sont davantage.

155 Il y a lieu de rappeler, à cet égard, que l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/54 permet, en substance, à un État membre d'accorder un avantage pour l'accès au marché, pour des raisons de sécurité d'approvisionnement, aux installations de production utilisant des sources combustibles indigènes. Par ailleurs, le règlement n° 1407/2002, en vigueur à la date d'adoption de la décision attaquée, reconnaît l'importance de la production houillère, en matière de sécurité énergétique, pour la production d'électricité. En effet, après avoir relevé que l'Union est devenue de plus en plus dépendante de ses approvisionnements externes en sources d'énergie primaire, le Conseil conclut qu'une diversification des sources énergétiques aussi bien par zones géographiques que par produits permettra de créer des conditions d'approvisionnement plus sûres, en ajoutant qu'une telle stratégie inclut le développement de sources indigènes d'énergie primaire (considérant 3 du règlement n° 1407/2002). La Cour a d'ailleurs jugé qu'un État membre pouvait, sans enfreindre le principe de libre circulation des marchandises, réserver l'attribution de certificats d'électricité dite « verte », destinée à promouvoir les énergies renouvelables, aux producteurs d'électricité établis sur son territoire (voir, par analogie, arrêt du 1^{er} juillet 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, Rec, EU:C:2014:2037, points 98 à 104).

156 Ainsi, pour priver de plausibilité la reconnaissance en l'espèce par la Commission du caractère approprié de la mesure litigieuse avantageant les centrales à charbon indigène aux fins de garantir la sécurité de l'approvisionnement électrique en Espagne, les arguments et éléments avancés par la requérante doivent être particulièrement circonstanciés et fondés sur de potentielles particularités du cas d'espèce.

157 Or, tel n'est pas le cas.

158 En effet, la requérante n'a pas invoqué d'éléments concrets au soutien de sa contestation de la stabilité de la production des centrales à charbon indigène et de leur rentabilité ainsi que de l'absence de problème posé pour leur approvisionnement en matières premières, dès lors qu'elle s'est contentée d'alléguer, en substance, que cette stabilité, cette rentabilité et cette absence de difficultés dans l'obtention des matières premières caractérisaient également les centrales utilisant du charbon importé ou du gaz naturel.

159 En outre, les éléments concrets avancés par la requérante au soutien de son allégation de la capacité de production insuffisante des centrales au charbon indigène ne permettent pas de priver de plausibilité le caractère approprié des mesures adoptées au profit desdites centrales au regard de l'objectif poursuivi. En effet, l'objectif poursuivi n'est pas d'assurer un approvisionnement électrique couvrant l'ensemble des besoins en électricité, mais d'assurer la sécurité de l'approvisionnement, c'est-à-dire de disposer de

centrales à même de produire de l'électricité, quelles que soient les circonstances climatiques et politiques. La directive 2005/89/CE du Parlement européen et du Conseil, du 18 janvier 2006, concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité et les investissements dans les infrastructures (JO L 33, p. 22), dont l'objet est d'harmoniser les mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement, précise ainsi, en son considérant 1, que lesdites mesures ne doivent pas aboutir à la création d'une capacité de production qui excède ce qui est nécessaire pour prévenir les interruptions excessives de la distribution d'électricité aux clients finals. La quantité d'électricité produite n'est dès lors pas un critère déterminant pour évaluer en l'espèce le caractère approprié de la mesure litigieuse par rapport à l'objectif poursuivi.

- 160 De même, les éléments concrets avancés par la requérante au soutien de son allégation de la flexibilité moindre des centrales au charbon indigène par rapport aux centrales utilisant du gaz ne permettent pas davantage de priver de plausibilité le caractère approprié des mesures adoptées au profit des premières au regard de l'objectif poursuivi. En effet, il suffit, pour remplir cet objectif, de disposer d'une certaine flexibilité, c'est-à-dire en substance d'être apte à fournir les services d'ajustement (voir point 143 ci-dessus). Or, cette flexibilité dont dispose les centrales bénéficiaires n'est pas contestée par la requérante, qui prétend seulement, comme la Commission l'a d'ailleurs elle-même reconnu, au paragraphe 98 de la décision attaquée, que lesdites centrales étaient moins flexibles que les centrales à cycle combiné utilisant du gaz. Il peut être ajouté, à cet égard, que la requérante a par ailleurs nuancé son affirmation de la flexibilité des centrales à cycle combiné, en reconnaissant, dans la réplique, qu'un arrêt de plus de deux semaines augmentait notablement leur temps de réponse.
- 161 En second lieu, quant au caractère excessif de la mesure litigieuse et aux distorsions qu'elle est susceptible de causer, la Commission a considéré que ladite mesure pouvait potentiellement affecter les marchés notamment du gaz naturel et du charbon importé, en précisant que ces distorsions étaient inhérentes à toute obligation de service public instituée par les États membres conformément à l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/54 (paragraphe 125 de la décision attaquée).
- 162 La requérante conteste cette appréciation, d'une part, en décrivant les nombreuses distorsions sur le marché de l'électricité causées par la mesure litigieuse et, d'autre part, en faisant valoir qu'il existerait des mesures moins restrictives susceptibles d'atteindre l'objectif de sécurité de l'approvisionnement.
- 163 S'agissant, premièrement, des nombreuses distorsions prétendument créées par la mesure litigieuse, à savoir les atteintes portées à la liberté d'entreprise, à l'efficacité énergétique et à la formation des prix sur le marché électrique, ainsi que les préjudices causés aux centrales utilisant du charbon importé et à l'ensemble du secteur du gaz naturel, il convient de relever qu'elles sont corrélatives à la qualification d'aide d'État de la mesure litigieuse, qui par définition est une mesure faussant ou menaçant de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions, et, en particulier, à la mise en œuvre de l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/54, qui permet aux États membres de favoriser les installations produisant de l'électricité à partir de sources indigènes au détriment de celles utilisant d'autres sources d'énergie.
- 164 Ainsi, la mesure litigieuse ne pourrait être considérée comme excessive que si l'altération de la concurrence qu'elle engendrerait était substantielle et manifestement disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. Pour qu'il puisse être conclu à l'existence d'une telle altération, il conviendrait d'établir que la mesure litigieuse menace la viabilité d'autres secteurs producteurs d'électricité, allant ainsi jusqu'à mettre en péril la sécurité de l'approvisionnement électrique en Espagne (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 11 juillet 2014, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Commission, T-533/10, Rec, sous pourvoi, EU:T:2014:629, points 155 et 160).
- 165 Doivent, dès lors, être écartées d'emblée, comme ne permettant pas d'établir le caractère disproportionné de la mesure litigieuse, les distorsions alléguées par la requérante relatives à la liberté d'entreprise, à l'efficacité énergétique et à la formation des prix, et ce d'autant plus que, pour certaines d'entre elles, la requérante n'a fait mention d'aucun qualificatif suggérant leur caractère excessif.

- 166 Quant aux prétendus préjudices causés aux centrales fonctionnant au gaz et à celles utilisant du charbon importé, il convient de constater que la mesure litigieuse enserme les avantages octroyés aux centrales bénéficiaires dans de strictes limites. En effet, conformément aux prescriptions de l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/54, la quantité de charbon indigène utilisé annuellement par les centrales bénéficiaires ne doit pas excéder 15 % de la quantité totale d'énergie primaire nécessaire pour produire l'électricité consommée en Espagne. Ainsi qu'il ressort de la décision attaquée (paragraphe 83) et qu'il est confirmé par la Commission dans ses écritures, sans que cela soit contesté par la requérante, il est prévu que la mesure litigieuse reste même très en deçà de cette limite maximale, dès lors que la quantité d'énergie primaire concernée n'excède pas 9 % de la quantité totale d'énergie primaire nécessaire pour produire l'électricité consommée annuellement, ce qui correspond à une production d'électricité de 23,35 TWh par an (voir point 2 ci-dessus). Par ailleurs, selon les données ressortant de la décision attaquée telles que complétées par la requérante, la puissance installée des centrales bénéficiaires ne représentait qu'environ 5 % de la totalité de la puissance installée en Espagne en 2008, soit près de 5000 MW, mentionnés dans la requête, rapportés aux 91 000 MW, mentionnés au paragraphe 18 de la décision attaquée. Enfin, la mesure litigieuse, entrée en vigueur en février 2011, doit expirer le 31 décembre 2014 (voir point 5 ci-dessus).
- 167 Or, la requérante n'a pas établi que, en dépit de ces limites prévues par la mesure litigieuse, cette dernière menacerait la viabilité des centrales concernées.
- 168 En effet, quant aux centrales au charbon importé, la requérante se contente de citer un extrait du rapport 5/2010 de la CNE, qui évoque certes un « arrêt complet » de ces centrales, mais dont il ressort également que lesdites centrales ne seront pas totalement mises à l'arrêt en conséquence de la mesure litigieuse, compte tenu de leur rôle joué dans la fourniture de certains services d'ajustement. Par ailleurs, lors de la seule mention par la requérante de la possible « mise en danger de la viabilité des centrales utilisant du charbon importé », celle-ci n'a fait état, au soutien de son allégation, que du « déplacement desdites centrales » en raison de la mesure litigieuse, c'est-à-dire, de manière générale et sans autres précisions, des conséquences du mécanisme d'appel prioritaire. La requérante fait même état, dans ses observations sur les mémoires en intervention, d'une augmentation substantielle de la production d'électricité des centrales au charbon importé en 2011.
- 169 De même, quant aux centrales à cycle combiné utilisant du gaz, à l'exception d'éléments concrets présentés au soutien de l'affectation substantielle de sa propre position concurrentielle, la requérante se borne en substance à renvoyer à ses observations présentées au cours de la procédure préliminaire d'examen, dans le cadre desquelles elle ne fait qu'évoquer, en des termes généraux, les conséquences de la mesure litigieuse sur l'approvisionnement en gaz et sur la maintenance des turbines des centrales à cycle combiné, sans mentionner ni même suggérer une atteinte à leur viabilité. Par ailleurs et en tout état de cause, même à supposer qu'il faille prendre en compte les données postérieures à l'adoption de la décision attaquée invoquées par la requérante, il y a lieu de considérer, à l'instar de la Commission, qu'elles ne permettent pas d'en déduire un arrêt quasi permanent de la plupart des centrales à cycle combiné. Le pourcentage moyen allégué de la production d'électricité des centrales à cycle combiné retirée du marché du fait de la mesure litigieuse, soit 27 %, est effectivement limité et s'explique par le fait, dont la requérante fait abstraction, que la mesure litigieuse prévoit un retrait en priorité de l'électricité produite par les centrales les plus polluantes, à savoir celles utilisant du fioul et du charbon, l'électricité produite par les centrales à cycle combiné ne l'étant que dans un second temps (voir également point 219 ci-après). Il peut enfin être relevé que la production annuelle maximale des centrales bénéficiaires prévue par la mesure litigieuse ne représentait qu'environ 30 % de l'électricité produite annuellement par les centrales à cycle combiné en 2009, selon la donnée fournie par le Royaume d'Espagne, non contestée par la requérante, et ne saurait, dès lors, quand bien même seule l'électricité produite par lesdites centrales serait retirée du marché en application de la mesure litigieuse, produire l'impact allégué sur leur viabilité.

- 170 S'agissant, deuxièmement, de l'existence de mesures moins restrictives susceptibles d'atteindre l'objectif de sécurité de l'approvisionnement électrique, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence, l'État membre doit exposer de façon circonstanciée les raisons pour lesquelles, en cas de suppression de la mesure d'aide en cause, l'accomplissement de la mission d'intérêt général visée dans des conditions économiquement acceptables serait remis en cause, mais ne doit pas démontrer, de manière positive, qu'aucune autre mesure imaginable, par définition hypothétique, ne pourrait permettre d'assurer l'accomplissement de ladite mission dans les mêmes conditions (voir, en ce sens, arrêt du 23 octobre 1997, *Commission/France*, C-159/94, Rec, EU:C:1997:501, point 101). Ainsi, a fortiori, une telle obligation ne s'impose pas à l'État souhaitant instituer un SIEG en application de l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/54.
- 171 Il s'ensuit qu'il n'appartenait pas à la Commission, dans le cadre de son contrôle restreint, d'effectuer une analyse comparative de l'ensemble des mesures envisageables aux fins d'atteindre l'objectif d'intérêt général poursuivi (voir, en ce sens, ordonnance *Gas Natural Fenosa SDG/Commission*, point 87 supra, EU:T:2011:53, point 109).
- 172 En l'espèce, il en résulte que doivent être écartés l'ensemble des arguments relatifs à l'existence d'autres mesures appropriées moins restrictives que celle prévue par les autorités espagnoles.
- 173 Il découle de tout ce qui précède que la requérante n'a pas établi que la Commission avait commis une erreur manifeste d'appréciation en reconnaissant le caractère justifié du SIEG institué en l'espèce ainsi que le caractère proportionné de la mesure litigieuse par rapport à l'objectif poursuivi par ce SIEG. Elle n'a, dès lors, pas davantage méconnu l'article 106, paragraphe 2, TFUE, l'encadrement des SIEG ainsi que l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/54, en procédant auxdites appréciations.

Sur l'existence d'un détournement de pouvoir

- 174 La requérante reproche à la Commission d'avoir commis un détournement de pouvoir, dès lors que le véritable objectif poursuivi par l'adoption de la décision attaquée aurait été de permettre à l'Espagne de protéger ses producteurs de charbon. Elle se fonde, à cet égard, sur l'absence de justification et sur le caractère inapproprié de la mesure litigieuse, sur la mention de l'objectif susvisé dans la décision attaquée ainsi que sur l'existence de mesures spécifiques de l'Union visant à protéger le secteur houiller.
- 175 Il convient de rappeler la jurisprudence constante selon laquelle la notion de détournement de pouvoir se réfère au fait, pour une autorité administrative, d'avoir usé de ses pouvoirs dans un but autre que celui en vue duquel ils lui ont été conférés. Une décision n'est entachée de détournement de pouvoir que si elle apparaît, sur la base d'indices objectifs, pertinents et concordants, avoir été prise à une telle fin (arrêts du 13 novembre 1990, *Fedesa e.a.*, C-331/88, Rec, EU:C:1990:391, point 24, et du 9 octobre 2001, *Italie/Commission*, C-400/99, Rec, EU:C:2001:528, point 38).
- 176 Or, en l'espèce, la requérante ne saurait être considérée comme ayant fourni de tels indices, dès lors que ses arguments relatifs à l'absence de justification et au caractère inapproprié du SIEG retenu en l'espèce ont été rejetés (voir point 173 ci-dessus), que l'existence d'un dispositif d'aides au secteur houiller n'implique pas que la Commission poursuive un tel but dans l'ensemble des décisions qu'elle adopte se rapportant audit secteur et que la mention de la préoccupation relative à l'industrie minière espagnole dans la décision attaquée ne saurait suffire à en faire la finalité de ladite décision. Il peut être ajouté, à cet égard, que, à supposer que le soutien de l'industrie minière espagnole puisse également être considéré comme l'un des objectifs de la mesure litigieuse admis par la Commission, la décision attaquée ne serait pas pour autant entachée d'un détournement de pouvoir, dans la mesure où ce soutien apporté à l'industrie minière ne serait qu'un moyen permettant de favoriser la sécurité de

l'approvisionnement électrique et où, ainsi, il ne sacrifierait pas ce but essentiel (voir, en ce sens, arrêt du 21 septembre 2005, EDP/Commission, T-87/05, Rec, EU:T:2005:333, point 87 et jurisprudence citée).

177 Il convient par conséquent d'écarter le grief tiré d'un détournement de pouvoir.

178 Le troisième moyen doit, partant, être écarté dans son intégralité.

Sur le quatrième moyen, tiré de la violation de dispositions du traité et du droit dérivé autres que celles relatives aux aides d'État

Sur le caractère opérant du moyen

179 La Commission estime que l'ensemble des griefs soulevés à l'appui de ce moyen sont irrecevables ou, à tout le moins inopérants, dès lors qu'elle serait tenue d'effectuer une appréciation au regard des dispositions pertinentes ne relevant pas du droit des aides d'État uniquement lorsque certaines modalités de l'aide en cause sont si étroitement liées à son objet que leur éventuel défaut de conformité auxdites dispositions affecterait nécessairement la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur. Or, en l'espèce, la requête ne contiendrait aucune analyse d'un tel lien.

180 Dans la décision attaquée, la Commission a conclu à la compatibilité de la mesure litigieuse avec le marché intérieur en vertu de l'article 106, paragraphe 2, TFUE, en réservant à juste titre l'hypothèse dans laquelle certaines modalités de l'aide en cause contreviendraient à des dispositions particulières du traité, autres que les articles 107 TFUE et 108 TFUE, et seraient à ce point indissociablement liées à l'objet de l'aide qu'il ne serait pas possible de les apprécier isolément (paragraphe 148). Elle a ainsi examiné si la mesure litigieuse était conforme aux règles relatives à la libre circulation des marchandises et à la liberté d'établissement, à certaines dispositions environnementales ainsi qu'au règlement n° 1407/2002.

181 En effet, en vertu d'une jurisprudence constante, lorsque la Commission fait application de la procédure en matière d'aides d'État, elle est tenue, en vertu de l'économie générale du traité, de respecter la cohérence entre les dispositions régissant les aides d'État et les dispositions spécifiques autres que celles relatives aux aides d'État et, ainsi, d'apprécier la compatibilité de l'aide en cause avec ces dispositions spécifiques (arrêts *Matra/Commission*, point 25 *supra*, EU:C:1993:239, points 41 à 43, et du 31 janvier 2001, *Weyl Beef Products e.a./Commission*, T-197/97 et T-198/97, Rec, EU:T:2001:28, points 75 et 77).

182 Toutefois, une telle obligation s'impose à la Commission uniquement s'agissant des modalités d'une aide à ce point indissociablement liées à l'objet de l'aide qu'il ne serait pas possible de les apprécier isolément (arrêts *Matra/Commission*, point 25 *supra*, EU:C:1993:239, point 41, et *Weyl Beef Products e.a./Commission*, point 181 *supra*, EU:T:2001:28, point 76). Elle ne s'impose pas, en revanche, s'agissant de conditions ou d'éléments d'une aide qui, bien que faisant partie de l'aide, peuvent être considérés comme n'étant pas nécessaires à la réalisation de son objet ou à son fonctionnement (arrêts du 22 mars 1977, *Iannelli & Volpi*, 74/76, Rec, EU:C:1977:51, point 14, et *Weyl Beef Products e.a./Commission*, précité, EU:T:2001:28, point 77).

183 En effet, une obligation de la Commission de prendre position de manière définitive, quel que soit le lien entre la modalité d'aide et l'objet de l'aide en cause, dans le cadre d'une procédure en matière d'aides, sur l'existence ou l'absence d'une violation des dispositions du droit de l'Union distinctes de celles relevant des articles 107 TFUE et 108 TFUE, le cas échéant, lus conjointement avec l'article 106 TFUE, se heurterait, d'une part, aux règles et aux garanties procédurales – en partie très divergentes et impliquant des conséquences juridiques distinctes – qui sont propres aux procédures spécialement prévues pour le contrôle de l'application de ces dispositions et, d'autre part, au principe

d'autonomie des procédures administratives et des voies de recours (arrêt BUPA e.a./Commission, point 132 supra, EU:T:2008:29, points 313 et 314 ; voir également, en ce sens, arrêts Iannelli & Volpi, point 182 supra, EU:C:1977:51, point 12, et Matra/Commission, point 25 supra, EU:C:1993:239, point 44). Une telle obligation se heurterait également à la dérogation aux règles du traité posée par l'article 106, paragraphe 2, TFUE, laquelle ne pourrait jamais produire ses effets si son application devait en même temps assurer le plein respect des règles auxquelles elle est censée déroger (arrêt BUPA e.a./Commission, point 132 supra, EU:T:2008:29, point 318).

- 184 Ainsi, si la modalité d'aide en cause est indissociablement liée à l'objet de l'aide, sa conformité aux dispositions autres que celles relatives aux aides d'État sera appréciée par la Commission dans le cadre de la procédure prévue par l'article 108 TFUE et cette appréciation pourra aboutir à une déclaration d'incompatibilité de l'aide concernée avec le marché intérieur. En revanche, si la modalité en cause peut être détachée de l'objet de l'aide, la Commission n'est pas tenue d'apprécier sa conformité aux dispositions autres que celles relatives aux aides d'État dans le cadre de la procédure prévue par l'article 108 TFUE (voir, en ce sens, arrêts Weyl Beef Products e.a./Commission, point 181 supra, EU:T:2001:28, point 77, et BUPA e.a./Commission, point 132 supra, EU:T:2008:29, point 314).
- 185 En l'espèce, il résulte des considérations formulées aux points 91 à 96 ci-dessus que l'obligation d'achat de charbon indigène, le mécanisme d'appel prioritaire et la compensation financière constituent des modalités indissociablement liées à l'objet de l'aide en cause au sens de cette jurisprudence, ainsi que l'a d'ailleurs considéré implicitement la Commission dans la décision attaquée en procédant à leur examen au regard de dispositions autres que celles relatives aux aides d'État conformément à ladite jurisprudence.
- 186 Il y a lieu de préciser, à cet égard, que cette jurisprudence a été appliquée s'agissant du contrôle de la compatibilité des mesures d'aides avec les règles relatives à la libre circulation des marchandises (arrêt Iannelli & Volpi, point 182 supra, EU:C:1977:51), à la liberté d'établissement (arrêt du 19 septembre 2000, Allemagne/Commission, C-156/98, Rec, EU:C:2000:467, points 78 et 79), à la libre concurrence (arrêt Weyl Beef Products e.a./Commission, point 181 supra, EU:T:2001:28, point 75) ainsi qu'à l'interdiction des impositions intérieures attentatoires au marché intérieur (arrêt du 3 mai 2001, Portugal/Commission, C-204/97, Rec, EU:C:2001:233, points 41 et 42).
- 187 En revanche, contrairement à ce que prétend Greenpeace-España, cette jurisprudence n'a pas consacré l'obligation pour la Commission d'examiner la compatibilité d'une aide ou d'un régime d'aides ne visant pas à la protection de l'environnement au regard des règles de l'Union relatives à la protection de l'environnement.
- 188 Certes, il a été jugé qu'il appartenait à la Commission, lors de l'appréciation d'une mesure d'aide au regard des règles de l'Union relatives aux aides d'État, de prendre en considération les exigences liées à la protection de l'environnement visées à l'article 11 TFUE (arrêts British Aggregates/Commission, point 30 supra, EU:C:2008:757, points 90 et 92, du 8 septembre 2011, Commission/Pays-Bas, C-279/08 P, Rec, EU:C:2011:551, point 75, et, s'agissant en particulier de la prise en compte du principe du pollueur-payeur, du 16 juillet 2014, Allemagne/Commission, T-295/12, sous pourvoi, EU:T:2014:675, point 61). Toutefois, le juge de l'Union a consacré une telle obligation de la Commission pour l'appréciation d'aides poursuivant des objectifs liés à la protection de l'environnement, les aides en faveur de la protection de l'environnement pouvant être déclarées compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, sous b) ou c), TFUE.
- 189 En revanche, lors de son appréciation d'une mesure d'aide ne poursuivant pas un objectif environnemental, la Commission n'est pas tenue de prendre en compte la réglementation environnementale dans son examen de l'aide et des modalités qui lui sont indissociablement liées. En effet, si une aide en faveur de la protection de l'environnement peut être déclarée compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, sous b) ou c), TFUE, une aide produisant des effets néfastes sur l'environnement n'est pas, de ce seul fait, attentatoire à l'établissement du marché

intérieur. La protection de l'environnement ne constitue pas, à proprement dit, même si elle doit être intégrée dans la définition et la mise en œuvre des politiques de l'Union, notamment celles destinées à établir le marché intérieur (article 11 TFUE ; voir également arrêt du 13 septembre 2005, Commission/Conseil, C-176/03, Rec, EU:C:2005:542, point 42), une des composantes de ce marché intérieur, défini comme un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée (article 26, paragraphe 2, TFUE). Or, il ressort des termes employés dans la jurisprudence susvisée ayant étendu le champ du contrôle de la Commission dans le cadre d'une procédure relative aux aides d'État au-delà du respect des dispositions de l'article 107 TFUE, et notamment de son paragraphe 3, à des fins de cohérence entre les dispositions relatives aux aides d'État et les dispositions spécifiques du droit de l'Union, que le juge de l'Union limite les règles autres que celles relatives aux aides d'État dont le respect doit être vérifié à celles susceptibles de produire un impact négatif sur le marché intérieur. Il considère en effet que « la Commission ne doit effectuer une appréciation au regard des dispositions pertinentes ne relevant pas, à strictement parler, du droit des aides que lorsque certaines modalités de l'aide en cause sont si étroitement liées à son objet que leur éventuel défaut de conformité auxdites dispositions affecterait nécessairement la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur » (arrêt BUPA e.a./Commission, point 132 supra, EU:T:2008:29, point 314).

- 190 En outre, si l'examen de la compatibilité avec le marché intérieur d'une aide destinée, comme en l'espèce, à garantir la sécurité de l'approvisionnement électrique était fondé, en partie, sur les dispositions du droit de l'Union en matière environnementale, et s'il était considéré, au terme de cet examen, que les modalités de cette aide, notamment celles qui apportent un soutien à la production d'électricité à partir de charbon indigène, méconnaissent ces dispositions, une telle aide serait déclarée incompatible avec le marché intérieur, alors même qu'elle serait conforme aux conditions d'application de l'article 106, paragraphe 2, TFUE. Il en résulterait une atteinte à la marge d'appréciation dont disposent les autorités nationales dans l'institution d'un SIEG, de même qu'une extension corrélative des attributions de la Commission dans l'exercice des compétences que les articles 106 TFUE, 107 TFUE et 108 TFUE lui confèrent. Or, les compétences qu'exerce la Commission dans ce cadre et la procédure spécifique d'examen de la compatibilité des aides ne peuvent se substituer à la procédure de manquement, par laquelle la Commission s'assure du respect de l'ensemble des dispositions du droit de l'Union par les États membres.
- 191 Il peut enfin être ajouté que, dans l'arrêt du 13 janvier 2004, *Thermenhotel Stoiser Franz e.a./Commission* (T-158/99, Rec, EU:T:2004:2, points 156 à 161), le Tribunal a en substance répondu en ce sens à un argument tiré de la méconnaissance par la Commission des dispositions du droit de l'Union relatives à la protection de l'environnement prévues à l'actuel article 191 TFUE, du fait de l'absence d'évaluation, en application d'une directive adoptée en matière environnementale, des incidences sur l'environnement de la mesure d'aide en cause ne poursuivant pas spécifiquement un but environnemental. Il a jugé, à cet égard, qu'une éventuelle méconnaissance de la directive en cause par les autorités nationales compétentes serait passible, le cas échéant, d'une procédure en constatation de manquement, mais ne saurait constituer une difficulté sérieuse et ainsi intervenir dans l'appréciation par la Commission de la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur (voir également, en ce sens et par analogie, arrêt du 10 décembre 2013, *Commission/Irlande e.a.*, C-272/12 P, Rec, EU:C:2013:812, points 45 à 49).
- 192 Il en résulte en l'espèce que, contrairement à ce que la Commission a soutenu dans ses écritures, il lui appartenait, ainsi qu'elle l'a d'ailleurs fait dans la décision attaquée, d'examiner la mesure litigieuse au regard des dispositions relatives à la libre circulation des marchandises et à la liberté d'établissement. En revanche, la Commission n'était pas tenue de procéder à l'examen de la conformité de la mesure litigieuse avec les dispositions de protection de l'environnement, auquel elle s'est livrée dans la décision attaquée.

¹⁹³ Il en résulte également que les griefs tirés de la violation de la libre circulation des marchandises, de la liberté d'établissement et de la directive 2005/89, qui complète la directive régissant le marché intérieur de l'électricité, ne sauraient être écartés comme inopérants. En revanche, le grief tiré de la méconnaissance des dispositions environnementales dirigé contre des considérations surabondantes de la décision attaquée doit être écarté comme inopérant.

Sur le bien-fondé du moyen

– Sur la violation des articles 28 TFUE et 34 TFUE relatifs à la libre circulation des marchandises

¹⁹⁴ La requérante fait valoir que la mesure litigieuse méconnaît les articles 28 TFUE et 34 TFUE, en ce qu'elle affecte le commerce de l'électricité dans l'Union et complique l'importation de matières premières en provenance d'autres États membres en vue de produire de l'électricité. En outre, cette violation des dispositions relatives à la libre circulation des marchandises ne serait pas justifiée. La requérante renvoie, à cet égard, à ses arguments critiquant les caractères justifiés et proportionnés du SIEG institué en l'espèce et conteste la pertinence de l'arrêt mentionné par la Commission dans la décision attaquée au soutien de sa position selon laquelle la mesure litigieuse serait justifiée par des raisons de sécurité publique.

¹⁹⁵ Dans la décision attaquée, la Commission a considéré, en se fondant sur la jurisprudence, que la mesure litigieuse ne pouvait, au seul motif qu'elle favorisait la production nationale d'électricité et de charbon, être assimilée à une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative (paragraphe 152). Elle a précisé qu'aucun élément n'indiquait que les effets restrictifs sur les marchés de l'électricité et des combustibles causés par la mesure litigieuse excédaient ce qui était nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi par l'aide en cause, à savoir le SIEG de production d'électricité à partir de charbon indigène, dans les limites fixées par la directive 2003/54 (paragraphe 153 de la décision attaquée). La Commission a ajouté, en se fondant sur l'arrêt du 10 juillet 1984, *Campus Oil e.a.* (72/83, Rec, EU:C:1984:256), et sur la directive 2003/54, que les obstacles potentiels à la libre circulation du charbon et de l'électricité induits par le mécanisme d'appel prioritaire étaient couverts par la justification tirée de la protection de la sécurité publique prévue par l'article 36 TFUE (paragraphe 154 de la décision attaquée).

¹⁹⁶ Il convient de relever que, en vertu de la jurisprudence citée dans la décision attaquée, d'une part, la circonstance qu'un système d'aides accordées par un État ou au moyen de ressources d'État est susceptible, par le seul fait qu'il favorise certaines entreprises ou productions nationales, d'entraver, à tout le moins indirectement, l'importation de produits similaires ou concurrents en provenance des autres États membres, ne suffit pas, à elle seule, pour assimiler, en tant que telle, une aide à une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 34 TFUE (arrêt *Iannelli & Volpi*, point 182 *supra*, EU:C:1977:51, point 10).

¹⁹⁷ D'autre part, la Cour a déjà jugé que l'objectif de sécurité de l'approvisionnement électrique était couvert par la notion de sécurité publique, laquelle constitue une des raisons susceptibles de justifier des restrictions à l'importation prévues par l'article 36 TFUE (arrêt *Campus Oil e.a.*, point 195 *supra*, EU:C:1984:256, point 35). En outre, la circonstance qu'une aide comporte fréquemment par elle-même une protection et, partant, un certain cloisonnement du marché par rapport aux productions des entreprises qui n'en bénéficient pas, ne saurait impliquer des effets restrictifs qui iraient au-delà de ce qui est nécessaire pour que l'aide puisse atteindre les objectifs admis par le traité (arrêt *Iannelli & Volpi*, point 182 *supra*, EU:C:1977:51, point 15).

¹⁹⁸ Or, les arguments avancés par la requérante ne permettent pas de remettre en cause l'applicabilité en l'espèce de l'une et de l'autre de ces jurisprudences.

199 En effet, d'une part, la requérante se contente de faire état d'un raisonnement général relatif aux effets restrictifs de la mesure litigieuse sur les marchés de l'électricité et des combustibles, sans fournir les éléments circonstanciés exigés par la jurisprudence susvisée pour considérer qu'une aide d'État constitue également une mesure d'effet équivalent. Par ailleurs, même à supposer que l'allégation de l'arrêt complet des centrales à charbon importé du fait de la mesure litigieuse puisse être considérée comme un tel élément circonstancié, il ressort du point 168 ci-dessus qu'elle n'est pas suffisamment étayée.

200 D'autre part, les différences alléguées par la requérante entre le présent litige et l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Campus Oil e.a.*, point 195 supra (EU:C:1984:256), ne permettent pas, en tout état de cause, de remettre en cause la justification de la mesure litigieuse par des raisons de garantie de la sécurité de l'approvisionnement électrique sur le fondement de l'article 36 TFUE. En effet, tout d'abord, aucun des arguments présentés par la requérante ne vise à contester l'assimilation de l'objectif de sécurité de l'approvisionnement à la justification de sécurité publique prévue par ladite disposition. Ensuite, la requérante réitère pour l'essentiel des arguments et des éléments qui ont d'ores et déjà été écartés, notamment dans le cadre de la réponse donnée aux arguments relatifs aux caractères non justifié et disproportionné de la mesure litigieuse ainsi qu'à l'existence d'un détournement de pouvoir avancés dans le cadre du troisième moyen (voir points 173 et 177 ci-dessus). Enfin, elle fait abstraction des limites encadrant les prétendues restrictions créées par la mesure litigieuse, résultant notamment du respect des prescriptions de l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/54 (voir point 166 ci-dessus).

201 Il s'ensuit que le grief tiré de la violation des articles 28 TFUE et 34 TFUE doit être écarté.

– Sur la violation de l'article 49 TFUE relatif à la liberté d'établissement

202 La requérante fait valoir que la mesure litigieuse méconnaît l'article 49 TFUE, en ce qu'elle peut décourager les entreprises gérant des centrales produisant de l'électricité à partir de sources d'énergie autres que le charbon indigène établies dans d'autres États membres d'entrer sur le marché espagnol.

203 Dans la décision attaquée, la Commission a estimé que, pour les mêmes raisons que celles l'ayant conduite à conclure à l'absence de violation des règles relatives à la libre circulation des marchandises, la mesure litigieuse ne contrevenait pas aux règles relatives à la liberté d'établissement (paragraphe 155).

204 La requérante n'ayant avancé aucun argument de nature à remettre en cause la pertinence de la transposition à l'examen d'une méconnaissance de la liberté d'établissement de l'appréciation relative à la libre circulation des marchandises et, en particulier, n'ayant présenté aucun argument contestant la justification d'une éventuelle entrave à la liberté d'établissement par des raisons de garantie de la sécurité de l'approvisionnement (voir, en ce sens, arrêt du 26 mars 2009, *Commission/Italie*, C-326/07, Rec, EU:C:2009:193, point 69 et jurisprudence citée), le grief tiré de la violation de l'article 49 TFUE doit également être écarté.

– Sur la violation de la directive 2005/89

205 La requérante fait valoir que la mesure litigieuse porte atteinte aux objectifs fixés par la directive 2005/89, en ce qu'elle ne respecterait pas l'exigence d'être fondée sur le marché et de ne pas être discriminatoire (considérant 10) et qu'elle ne serait pas compatible avec les exigences d'un marché intérieur concurrentiel de l'électricité (article 1^{er}, paragraphe 2). La requérante renvoie, à cet égard, à ses arguments exposés dans le cadre du troisième moyen.

206 Il y a lieu de relever, à cet égard, que la directive 2005/89 vise à compléter les dispositions de la directive 2003/54 relatives à la possibilité pour les États d'imposer des obligations de service public aux entreprises d'électricité en vue de garantir la sécurité de l'approvisionnement (considérant 1 de la directive 2005/89), en particulier, en harmonisant les politiques de sécurité d'approvisionnement en électricité dans l'Union (considérant 3 de la directive 2005/89). En outre, comme le souligne à juste titre la Commission, la directive 2005/89 se contente pour l'essentiel de fixer des objectifs (article 1^{er}) ainsi que des éléments à prendre en considération lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement (article 3).

207 Il peut en être déduit que la mesure concrète de l'appel en priorité des installations de production utilisant des sources combustibles indigènes pour des raisons de sécurité d'approvisionnement, prévue par l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/54, ne peut en tant que telle être considérée comme incompatible avec la directive 2005/89. Ainsi, dès lors que la requérante se borne à renvoyer, au soutien de son grief, à ses arguments invoqués au soutien du troisième moyen, contestant notamment les caractères justifié et proportionné de la mesure litigieuse par rapport à l'objectif poursuivi de garantie de la sécurité de l'approvisionnement en électricité, et qu'il a été jugé que ces arguments ne permettraient pas d'établir une violation de l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/54 (voir point 173 ci-dessus), le grief tiré de la violation de la directive 2005/89 doit être écarté comme non fondé, sans qu'il y ait lieu de se prononcer sur sa recevabilité, contestée par la Commission.

– Sur la violation des articles 3 TUE, 11 TFUE et 191 TFUE ainsi que de la directive 2003/87

208 Il y a lieu de considérer, à titre surabondant, que, même à supposer que le grief tiré de la violation de ces dispositions environnementales soit opérant, il devrait, en tout état de cause, être écarté, en partie, comme irrecevable et, en partie, comme non fondé.

209 S'agissant tout d'abord de la recevabilité des allégations relatives à la violation des dispositions environnementales, certaines d'entre elles peuvent être écartées comme irrecevables, au motif soit qu'elles ont été invoquées par la requérante pour la première fois dans la réplique, en méconnaissance de l'article 48, paragraphe 2, du règlement de procédure, soit qu'elles l'ont été par Greenpeace-España, intervenant au soutien de la requérante, en méconnaissance de l'article 40, quatrième alinéa, du statut de la Cour et de l'article 116, paragraphe 3, du règlement de procédure (voir également la jurisprudence citée au point 111 ci-dessus).

210 La requérante comme Greenpeace-España font valoir, en substance, que la mesure litigieuse aboutirait à une augmentation des émissions polluantes en méconnaissance des dispositions des articles 3 TUE, 11 TFUE et 191 TFUE, relatives à la prise en compte de l'objectif de protection de l'environnement lors de la mise en œuvre des politiques de l'Union, ainsi que des dispositions de la directive 2003/87.

211 En vertu de l'article 3, paragraphe 3, TUE, « [l'Union] œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement [...] ». L'article 11 TFUE prévoit que « [l]es exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union ». L'article 191 TFUE précise :

« 1. La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs suivants :

- la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement,
- la protection de la santé des personnes,

- l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles,
- la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique.

[...] »

- 212 Il convient également de rappeler que la directive 2003/87 établit, aux fins de remplir les engagements pris par l'Union et les États membres dans le cadre du protocole de Kyoto (considérants 4 et 5 de la directive), un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union afin de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes (article 1^{er} de la directive).
- 213 La requérante fait par ailleurs valoir, dans la réplique, la méconnaissance des dispositions de la directive 2003/87 mettant fin à la gratuité partielle des quotas d'émission de gaz à effet de serre à partir de 2013. Le principe de la mise aux enchères des quotas, et ainsi de la fin de la gratuité desdits quotas, est posé par l'article 10 de la directive 2003/87 et l'article 10 bis de ladite directive, expressément cité par la requérante, exclut, en ses paragraphes 1 et 3, les producteurs d'électricité du bénéfice de l'allocation de quotas à titre gratuit. Greenpeace-España fait également état, ainsi qu'elle l'a précisé lors de l'audience, de la violation des prescriptions de l'article 10 bis, paragraphe 1, troisième alinéa, et de l'article 10 quater de la directive 2003/87.
- 214 Greenpeace-España invoque en outre la violation du principe du pollueur-payeur prévu à l'article 191, paragraphe 2, TFUE.
- 215 Il peut ainsi être déduit de ce rappel des dispositions invoquées que la requérante n'est pas recevable à soulever pour la première fois, dans la réplique, le grief tiré de la méconnaissance des dispositions de la directive 2003/87 relatives à la non-gratuité des quotas d'émission à partir de 2013. Ce grief se fonde sur des éléments qui étaient connus de la requérante au moment de l'introduction de son recours et ne peut être regardé comme étant l'ampliation des allégations générales relatives à la méconnaissance des objectifs de protection de l'environnement du fait de l'augmentation des émissions polluantes. En effet, il comporte une argumentation nouvelle en fait et en droit, fondée sur la méconnaissance d'une disposition spécifique de la directive 2003/87 prévoyant à partir de 2013 le caractère payant de certains quotas d'émission de gaz à effet de serre parmi ceux octroyés à chaque État membre (voir, en ce sens, arrêt du 21 octobre 2010, Umbach/Commission, T-474/08, EU:T:2010:443, point 60 et jurisprudence citée).
- 216 Dès lors que la requérante n'est pas recevable à soulever pour la première fois dans la réplique le grief mentionné au point précédent, Greenpeace-España n'est, en qualité de partie intervenante, pas davantage recevable à invoquer ledit grief. Greenpeace-España n'est, par ailleurs, pas recevable à faire valoir la violation de l'article 191, paragraphe 2, TFUE, qui n'a pas été alléguée par la requérante dans le cadre de son grief tiré de la violation des dispositions environnementales.
- 217 S'agissant, ensuite, du bien-fondé des autres allégations relatives à la violation des dispositions environnementales, il convient de rappeler que, dans la décision attaquée, la Commission a considéré, en réponse aux allégations de certaines parties tierces selon lesquelles la mesure litigieuse enfreindrait la législation environnementale de l'Union, que le fait que ladite mesure conduisait à l'augmentation des émissions de CO₂ par les centrales à charbon indigène ainsi qu'à l'augmentation des prix des droits d'émission n'aboutirait pas à une augmentation du CO₂ globalement émis en Espagne, lequel resterait en principe dans les limites correspondant aux engagements pris par les autorités espagnoles, compte tenu du système d'échange de droits d'émission mis en place par la directive 2003/87 (paragraphes 156 et 157 de la décision attaquée).

- 218 Il y a lieu de relever que la directive 2003/87 prévoit l'adoption de plans nationaux d'allocation de quotas, notamment pour la période 2008-2012, qui doivent faire l'objet d'une approbation par la Commission. Ces plans permettent à chaque État membre de déterminer la répartition des quotas parmi la quantité totale de quotas qui lui sont alloués. Cette quantité totale est fixée au préalable et les droits d'émission peuvent ensuite faire l'objet d'échanges dans les limites de cette quantité totale, dans le cadre du système dit du « cap-and-trade », mentionné au paragraphe 157 de la décision attaquée. Ainsi, l'augmentation alléguée des émissions de gaz à effet de serre par les centrales à charbon indigène du fait de la mesure litigieuse ne saurait, en elle-même, être de nature à empêcher le Royaume d'Espagne de respecter les limites d'émission résultant de la mise en œuvre de la directive 2003/87 (voir, en ce sens, ordonnance Gas Natural Fenosa SDG/Commission, point 87 supra, EU:T:2011:53, point 100) et, partant, conduire à l'augmentation des émissions polluantes en Espagne.
- 219 En outre, la requérante et Greenpeace-España ne fournissent aucun élément, dont la Commission aurait pu avoir connaissance au moment d'adopter la décision attaquée, de nature à établir que ladite augmentation empêcherait les autorités espagnoles de respecter la limite maximale fixée dans son plan d'allocation, et ce d'autant plus que la mesure litigieuse conduit à ce que la production des centrales à charbon indigène remplace en priorité celle des centrales utilisant du fioul et du charbon importé (paragraphe 41 et 161 de la décision attaquée), c'est-à-dire devrait conduire en pratique à la substitution de productions dont il n'est pas contesté qu'elles soient polluantes par d'autres productions polluantes. Compte tenu de cette substitution du charbon importé par du charbon indigène, il ne saurait par ailleurs être considéré, comme le soutient en substance Greenpeace-España, que la mesure litigieuse favorise la production d'électricité à partir de charbon en méconnaissance de l'objet et de l'esprit de la directive 2003/87.
- 220 Le quatrième moyen doit, par conséquent, être écarté dans son intégralité.

Sur le cinquième moyen, tiré de la violation du règlement n° 1407/2002

- 221 La requérante soutient que la mesure litigieuse méconnaît l'article 4, sous e), du règlement n° 1407/2002, interdisant les distorsions de concurrence sur le marché de l'électricité, ainsi que l'article 6 du même règlement, consacrant le principe de la dégressivité des aides à l'industrie houillère.
- 222 Il peut être relevé, à titre liminaire, que le règlement n° 1407/2002 a affirmé le principe du maintien de capacités de production houillère soutenues par des aides d'État (considérant 7). La décision 2010/787/UE du Conseil, du 10 décembre 2010, relative aux aides d'État destinées à faciliter la fermeture des mines de charbon qui ne sont pas compétitives (JO L 336, p. 24), qui a succédé au règlement n° 1407/2002 à la date d'expiration de celui-ci, a prolongé, jusqu'en 2018, la possibilité pour les États membres d'accorder des aides couvrant, notamment, les coûts liés au charbon destiné à la production d'électricité (articles 2 et 3 de la décision 2010/787).
- 223 Par ailleurs, dans la décision attaquée, la Commission a considéré que le règlement n° 1407/2002 constituait un fondement spécifique pour l'autorisation de certaines aides et ne pouvait limiter ou restreindre [« restreindre »] le champ de l'article 106, paragraphe 2, TFUE. Elle a ensuite écarté l'allégation selon laquelle la mesure litigieuse octroyait des aides additionnelles aux mines de charbon allant au-delà de celles permises par le règlement n° 1407/2002 (paragraphe 150 de la décision attaquée).
- 224 La Commission s'est fondée, pour ce faire, sur les dispositions de la mesure litigieuse prévoyant que les quantités de charbon devant être achetées par les centrales bénéficiaires n'excéderont pas celles prévues dans le « plan national de réserve stratégique de charbon pour la période 2006-2012 », qu'elle avait approuvé en application du règlement n° 1407/2002. Elle a également relevé que les aides accordées au titre du règlement n° 1407/2002 couvraient uniquement la différence entre les coûts de

production des producteurs de charbon et le montant de leurs ventes (paragraphe 64, 65 et 102 de la décision attaquée). Il en résulte, comme la Commission l'a souligné à juste titre dans ses écritures, que les recettes générées par la mesure litigieuse au profit des producteurs de charbon réduisent mécaniquement le montant des aides directes autorisées par le règlement n° 1407/2002.

- 225 Dans ces conditions et à défaut d'argument ou d'élément concret avancé par la requérante visant à contester la teneur et les effets de la mesure litigieuse, tels que décrits ci-dessus, il convient d'écarter le présent moyen tiré de la méconnaissance des dispositions du règlement n° 1407/2002 interdisant les distorsions de concurrence et prévoyant la dégressivité des aides à l'industrie houillère.
- 226 Il résulte de tout ce qui précède que le recours doit être rejeté dans son intégralité.

Sur les dépens

- 227 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé en ses conclusions, il y a lieu de la condamner à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par la Commission, conformément aux conclusions de cette dernière.
- 228 En vertu de l'article 87, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure, les États membres intervenus au litige supportent leurs dépens. Le Royaume d'Espagne supportera, dès lors, les dépens qu'il a exposés. Les autres intervenants supporteront également chacun leurs propres dépens, en application de l'article 87, paragraphe 4, troisième alinéa, du règlement de procédure.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre)

déclare et arrête :

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **Castelnuo Energía, SL supportera ses propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission européenne.**
- 3) **Le Royaume d'Espagne, Greenpeace-España, Hidroeléctrica del Cantábrico, SA, E.ON Generación, SL, la Comunidad Autónoma de Castilla y León et la Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunió) supporteront chacun leurs propres dépens.**

Martins Ribeiro

Gervasoni

Madise

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 3 décembre 2014.

Signatures

Table des matières

Antécédents du litige.....	2
Procédure et conclusions des parties	3
En droit	5
1. Sur la recevabilité	5
2. Sur le fond	9
Sur le premier moyen, tiré de la violation des droits procéduraux de la requérante prévus par l'article 108, paragraphe 2, TFUE ainsi que des principes généraux du respect des droits de la défense et de bonne administration	9
Indices relatifs à la procédure préliminaire d'examen	10
– Sur le premier indice, tenant à la durée de la procédure préliminaire d'examen	11
– Sur le deuxième indice, tenant aux échanges entre la Commission et les autorités espagnoles.....	12
– Sur le troisième indice, tenant à la modification de la mesure litigieuse.....	13
– Sur le quatrième indice, tenant aux objections des autorités et des opérateurs espagnols...	14
Indices relatifs au contenu de la décision attaquée	15
– Sur le premier indice, tenant à l'analyse incomplète de la mesure litigieuse	15
– Sur le deuxième indice, tenant à l'examen insuffisant du SIEG institué en l'espèce	17
– Sur le troisième indice, tenant à l'incompatibilité de la mesure litigieuse avec diverses dispositions du traité et du droit dérivé	17
– Sur le quatrième indice, tenant à l'examen insuffisant et incomplet de la mesure litigieuse au regard des dispositions environnementales	18
Sur le deuxième moyen, tiré de la violation de l'article 106, paragraphe 2, TFUE, de l'article 107 TFUE et de l'obligation de motivation.....	19
Sur l'absence d'examen de l'ensemble des éléments constitutifs de la mesure litigieuse.....	20
Sur l'absence de qualification de l'obligation d'achat de charbon indigène d'aide d'État incompatible.....	20
Sur le troisième moyen, tiré de la violation de l'article 106, paragraphe 2, TFUE, de l'encadrement des SIEG, de l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/54, d'erreurs manifestes d'appréciation ainsi que d'un détournement de pouvoir	20
Sur la justification de l'institution d'un SIEG	21
Sur le caractère proportionné de la mesure litigieuse au regard de l'objectif poursuivi par le SIEG	25

Sur l'existence d'un détournement de pouvoir	29
Sur le quatrième moyen, tiré de la violation de dispositions du traité et du droit dérivé autres que celles relatives aux aides d'État	30
Sur le caractère opérant du moyen.....	30
Sur le bien-fondé du moyen	33
– Sur la violation des articles 28 TFUE et 34 TFUE relatifs à la libre circulation des marchandises	33
– Sur la violation de l'article 49 TFUE relatif à la liberté d'établissement.....	34
– Sur la violation de la directive 2005/89	34
– Sur la violation des articles 3 TUE, 11 TFUE et 191 TFUE ainsi que de la directive 2003/87	35
Sur le cinquième moyen, tiré de la violation du règlement n° 1407/2002	37
Sur les dépens	38